Die Erfordernisse eines gültigen und verbindlichen Reichsgesetzes.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Karl Gustav Freiherrn von Wrangel

Referendar.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1907.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Dahn.

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung. Seite

§ 1. Der Begriff des Reichsgesetzes 1

I. Abschnitt.

Die Feststellung des Gesetzestextes.

1. Kapitel.

§ 2. Die verfassungsmäßige Regelung des äußeren Ganges der Verhandlungen 2

2. Kapitel.

Der innere Gang der Verhandlungen.

§ 3. Das Initiativrecht beider Versammlungen 11

Die Abstimmungen beider Versammlungen über die Gesetzesvorschläge, und zwar

§ 4. Die des Bundesrats über seinen eigenen Gesetzesvorschlag . . 16

§ 5. Die des Reichstages über seinen eigenen Gesetzesvorschlag . . 25

§ 6. Die Abstimmungen beider Versammlungen über die ihnen von der jedesmaligen anderen Versammlung zugegangenen Vorschläge 26

II. Abschnitt.

Die Sanktion.

1. Kapitel.

§ 7. Die Sanktion erteilt der Bundesrat durch Mehrheitsbeschluß . . 32

2. Kapitel.

§ 8. Die der Sanktion dienende Eingangsformel der Gesetze ist nicht als korrekt anzusehen 40

3. Kapitel.

Die Widerlegung der gegenteiligen Meinungen, und zwar

§ 9. Derjenigen, die das Bestehen der Sanktion leugnen oder dieselbe nicht für notwendig erachten 43

§ 10. Derjenigen, die die Sanktion zwar anerkennen, aber sie dem Bundesrat und Reichstag zusammen zuerteilen 44

Seite

§ 11. Derjenigen, die die Sanktion zwar anerkennen, aber sie dem Kaiser zuerteilen 45

III. Abschnitt.

Die Publikation.

1. Kapitel.

§ 12. Die Ausfertigung und Verkündung ist eine Pflicht des Kaisers . 53

2. Kapitel.

§ 13. Ein besonderes Institut der Ausfertigung gibt es in der Verfassung nicht 59

3. Kapitel.

§ 14. Die Ausführung des kaiserlichen Verkündigungsbefehls steht dem Reichskanzler zu 62

4. Kapitel.

§ 15. Der Beginn der Verbindlichkeit der Reichsgesetze 66

§ 16. **Schluß** 67

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff 6. Aufl. S. 449.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1901.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs. Kommentar. 2. Aufl.

Auerbach, Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung. 1871.

Fürst v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. 1898.

Binding, Kritik von Thon, Rechtsnorm und subjektives Recht. In der Kritischen Vierteljahresumschau für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft von Brinz und Pözl Bd. 21 (neue Folge Bd. 2) 541.

Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers. Im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 8 S. 424.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. 1886.

Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechtes. Beurteilung von Jellineks Gesetz und Verordnung. Arch. f. öffentl. Recht Bd. 4 S. 1.

v. Colbow, Das Vetorecht des deutschen Kaisers. Im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 5 S. 73.

Compter, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. Inaug.-Dissert. Erlangen 1903.

Dernburg, Pandekten. Bd. 1. 7. Aufl.

Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz. In den Annalen des Deutschen Reichs 1889 S. 817.

Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers. 1895.

Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen. Heft 1 der staatsrechtlichen Abhandlungen von Brie und Fleischmann.

Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze. Leipziger Dekanatsprogramm 1885.

Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 14 S. 31.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts Bd. 1. 1883.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 1880.

Gierke, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, von Laband Bd. 2 in Grünhuts Zeitschrift Bd. 6 S. 221.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium. Im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 11 S. 309.

Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. 1869.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Haenel, Studium zum deutschen Staatsrecht. Bd. 1 1873, Bd. 2 1888.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reichs. In den Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1882 S. 1.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1867.

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Vorträge 1904.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1887.

Koller, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1875.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. Aufl.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. In Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts II, 1. 3. Aufl.

Laband, Kritik von Liebenow: Die Promulgation. Im Arch. f. öffentl. Recht XVII, 440.

Laband, Die Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes. In der Deutschen Juristenzeitung Jahrg. 9 1904 Nr. 7. S. 321.

Liebenow, Die Promulgation. Inaug.-Diss. Greifswald. 1901.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. 1868.

Mejer, Otto, Einleitung in das neue Staatsrecht. 2. umgearbeitete Aufl. (1884) 1889.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl.

Meyer, Georg, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung. Aus der Festschrift für Gneist 1889.

Meyer, Georg, Beurteilung von Labands Staatsrecht, Bd. 2, 1. Aufl., in den Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1878 S. 369.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. 1873.

Müller, Geheime Reichstagssitzungen — Lex Heinze. In den Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1900 S. 567.

v. Pröbst, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Kommentar. 3. Aufl.

Reichsgesetzblatt.

Riedel, Die Verfassungsurkunde. 1871.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl.

Rosenberg, Die Sanktion der Reichsgesetze. In den Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1900 S. 575.

v. Ruville, Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat. 1894.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1881, 1886.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 1. Aufl. und 2. Aufl. (wo keine Auflage besonders angegeben, ist stets die 2. gemeint).

v. Seydel, Der deutsche Bundesrat. In v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung und Volkswirtschaft 3. Jahrg. S. 273.

v. Seydel, Der deutsche Reichstag. In den Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 352.

v. Seydel, Beurteilung von Labands Staatsrecht. In v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung und Volkswirtschaft im 2. Jahrg.

Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. Leipzig 1901.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. 1870.

Westerkamp, Über die Reichsverfassung. 1873.

Wiese, Verfassungsänderungen nach Reichsrecht. 12. Heft der staatsrechtlichen Abhandlungen von Brie und Fleischmann. 1906.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548224_0079

§ 1.

Einleitung.

Der Begriff des Reichsgesetzes.

Die Aufgabe dieser Abhandlung soll es sein, die Bedingungen, die für das Zustandekommen eines gültigen und verbindlichen Reichsgesetzes erforderlich sind, festzustellen. Es entsteht zuerst die Frage, was in dieser Abhandlung unter dem Begriff „Reichsgesetz" zu verstehen ist. Hierbei kommt es nicht auf die Unterscheidung zwischen Gesetz im formellen und materiellen Sinne an.[1]) Es wird im folgenden nur von den formellen Reichsgesetzen gesprochen werden, die die Merkmale eines solchen nach den Vorschriften der Verfassung an sich tragen, ohne Rücksicht auf deren Inhalt und deren Geltung. Es gehören daher nicht in diese Abhandlung die Verordnungen nebst den Organen, denen die Reichsverfassung das Recht gibt, solche zu erlassen.

---

[1]) Auf diesen Unterschied weist zuerst Laband hin (RStR. II, 1 u. Laband-Marquardsen 81). Diejenigen Autoren, welche diesen Unterschied leugnen, erkennen einerseits nur Gesetz im formellen, andrerseits nur solche im materiellen Sinne an. Literaturangaben darüber bei Laband II, 57 und Compter 2 u. 3.

I. Abschnitt.

Die Feststellung des Gesetzestextes.

1. Kapitel.

§ 2.

Die verfassungsmäßige Regelung des äußeren Ganges der Verhandlungen.

Nachdem die Grenzen der Abhandlung gezogen sind, ist es angebracht, kurz auf den allgemeinen Begriff des Gesetzes im konstitutionellen Staate einzugehen. Jedes Gesetz, also auch ein Reichsgesetz, ist die Ausstattung eines formulierten Textes mit Gesetzeskraft. Das Gesetz besteht also aus zwei Teilen, dem Gesetzestexte, der die Rechtsregeln festsetzt, und dem Gesetzesbefehl oder der Sanktion, einer Erklärung, dahin lautend, daß diese Rechtsregeln gültiges Gesetz sein sollen.[1]) Danach ist das erste Erfordernis für ein Reichsgesetz die verfassungsmäßige Feststellung des Gesetzestextes durch die dazu berufenen Organe

[1]) Dieser Unterschied ist von Laband (RStR. II, 1 u. 54 und Laband-Marquardsen 82) gemacht worden und hat überwiegend Anerkennung gefunden. So stimmen ihm zu: Zorn, RStR. I, 407; Gareis, RStR. 60, 78; Jellinek 314; Anschütz in v. Holtzendorffs Enzyklopädie 599 u. a. m. Anderer Ansicht sind Gierke (Kritik über Laband. RStR. II in Grünhuts Zeitschr. Bd. 6 S. 221 und Meyer, RStR. 566 und Anteil der Reichsorgane 24. Dann Schulze, RStR. I, 527, die eine so formalistische Trennung von Gesetzestext und Befehl verwerfen. Auf die allgemeine Gültigkeit der Labandschen Lehre kann hier nicht eingegangen werden. Im Lauf der Abhandlung wird nur untersucht werden, inwieweit diese Unterscheidung sich mit den Bestimmungen der Reichsverfassung im Einklang befindet.

und zweites Erfordernis die Ausstattung dieses Textes mit Gesetzeskraft, durch die Sanktion. Durch den Erlaß dieses Gesetzesbefehls wird ein Gesetz perfekt und gültig. Die Sanktion ist daher das Haupterfordernis im Gesetzgebungsprozeß. Die Feststellung des Gesetzesinhalts ist gewissermaßen nur eine Vorbereitung für die Sanktion, für die die Verfassung bestimmte Regeln aufstellt. Ein gültiges Gesetz ist aber noch nicht verbindlich. Um Verbindlichkeit zu erlangen, muß es noch ausgefertigt und öffentlich bekannt gemacht werden; denn wenn ein Gesetz nicht allgemein bekannt ist, kann man auch nicht von der Allgemeinheit verlangen, daß sie es befolge. Dieser Abschnitt in der Entstehung eines Gesetzes ist aber nur die rechtliche Folge der Sanktion, die nicht mehr unterbrochen werden kann und darf. Laband teilt diesen weiteren Prozeß der Entstehung des Gesetzes in zwei Teile, die Promulgation und die Publikation. Der Begriff der Ausfertigung oder Promulgation sieht er in seinem Werk in der französischen Verfassung des Jahres VIII völlig entwickelt und ausgesprochen, nachdem er schon in anderen älteren Verfassungen ähnliche Rechtsinstitute gefunden hat.[1]) Danach erwächst für unsere Aufgabe die weitere Forderung, zu untersuchen, ob drittens für ein Reichsgesetz die Promulgation und viertens die Publikation erforderlich ist.

Das erste Erfordernis für ein Reichsgesetz soll, wie schon kurz erwähnt, die Feststellung des Gesetzestextes sein. Dieselbe hat zu erfolgen durch Bundesrat und Reichstag als die von der Verfassung dazu berufenen Organe. Nach Reichsverfassung Art. 6 besteht der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, den instruierten Bevollmächtigten der deutschen Fürsten und freien Städte. Nach Reichsverfassung Art. 29 in Verbindung mit Art. 20 und § 3 des Reichsgesetzes vom 25. 6. 1873 besteht der Reichstag aus Abgeordneten, die als Vertreter des deutschen Volkes von diesem in geheimer und direkter Wahl gewählt werden.

---

[1]) Laband, RStR. II, 11. Eine Untersuchung und Kritik dieser Forschungen ist hier nicht möglich.

Beide Versammlungen können nicht von selbst als rechtlich existente Verfassungskörper zusammentreten. Zu solchen werden sie vielmehr erst durch ihre Berufung und Eröffnung und bleiben es nur bis zu ihrer Vertagung und Schließung, der Reichstag endlich auch nur bis zu seiner Auflösung. Die Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung beider Versammlungen ist im allgemeinen in das freie Ermessen des Kaisers gestellt; jedoch mit der Beschränkung, daß er die Berufung jährlich wenigstens einmal ausüben muß (Reichsverfassung Art. 12 und 13).

Der Bundesrat kann zur Vorbereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrat berufen werden (Art. 13). Die Berufung des Bundesrats muß erfolgen, sobald ein Drittel seiner Stimmen es verlangt (Art. 14).

Am 21. 8. 1883[1]) wurde der Bundesrat zum letzten Male einberufen und ist seitdem versammelt geblieben. Es entsteht infolgedessen die Frage, ob das Recht des Kaisers, abgesehen von den soeben erwähnten Ausnahmen, den Bundesrat jederzeit schließen zu können, durch seine dauernde Nichtausübung obsolet geworden ist. Diese Frage hängt eng zusammen mit der allgemeinen Frage, ob Gewohnheitsrecht Verfassungen und Staatsgrundgesetzen, hier speziell der Reichsverfassung gegenüber, derogierende Kraft besitzt. Diese Frage ist allgemein sehr bestritten worden. Man kann dieselbe wohl dahin entscheiden, daß dem Gewohnheitsrecht keine solche Kraft zukommen kann.[2]) Die Verfassung als das Hauptgrundgesetz des Staates bildet in ihrer unveränderten Gültigkeit die Garantie für die Sicherheit aller inneren öffentlich- und privatrechtlichen

[1]) RGBl. 1883, 285.

[2]) Laband (II, 69) spricht dem Gewohnheitsrecht jede derogierende Kraft Gesetzen gegenüber ab, ebenso Zorn, RStR. I, 399, v. Seydel, Komm. 118 und Wiese 48. Meyer (RStR. 53) und Jellinek (G. u. V. 34), erkennen im Staatsrecht die derogierende Kraft des Gewohnheitsrechts an, nur nicht in bezug auf Änderungen der Verfassungsform. v. Gerber (Grundzüge 14) will nur die höchsten Prinzipien der Verfassung von der derogierenden Kraft des Gewohnheitsrechts ausnehmen; doch bezeichnet er diese Prinzipien nicht näher.

Verhältnisse. Darum ist, wie später noch darzulegen sein wird,[1]) schon die gesetzmäßige Abänderung der Verfassung durch die dazu berufenen Organe erschwerenden Bestimmungen unterworfen. Daraus läßt sich folgern, daß es eine gewohnheitsrechtliche Abänderung der Verfassung nicht geben kann. Denn diese würde sich nicht durch bestimmte Akte, die die Vorschriften der Verfassung über ihre Änderungen genau erfüllten, sondern allmählich und formlos, und wohl seltener durch die verfassungsmäßig dazu berufenen Organe, sondern meistens durch das Volksbewußtsein vollziehen. Eine solche Machtbefugnis kann man aber den Untertanen des Staates, der alle Gewalt von sich ableitet, nicht einräumen, ohne seine Macht zu schmälern und das Ansehen seiner Gesetze und Befehle zu verringern, deren Befolgung die erste Pflicht dieser Untertanen ist. Hiernach ist nicht anzunehmen, daß sich aus dem Umstande, daß der Kaiser dauernd den Bundesrat nicht aufgelöst hat, die Rechtsüberzeugung entwickelt habe, der Kaiser dürfe den Bundesrat überhaupt nicht mehr auflösen.

Das Recht des Kaisers, den Reichstag zu vertagen, ist durch Art. 26 beschränkt, der für eine längere als 30tägige Frist der Vertagung und eine Wiederholung derselben innerhalb einer Session die Zustimmung des Reichstags fordert. Zur Auflösung des Reichstages während der Legislaturperiode ist ein Beschluß des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers erforderlich (Art. 24). In diesem Falle müssen die Wähler binnen 60 Tagen, der neugewählte Reichstag binnen 90 Tagen versammelt sein (Art. 25).

Sind die Vorschriften erfüllt, die die Vorbedingung der rechtlichen Existenz des Bundesrats und Reichstags bilden, und die Bedingungen, die diese Existenz aufheben, noch nicht eingetreten, so sind beide Versammlungen berechtigt, Sitzungen abzuhalten, deren Ergebnisse staatsrechtlich wirksam sind. Der äußere Gang dieser Verhandlungen ist in den Geschäftsordnungen beider Ver-

[1]) s. S. 19.

sammlungen geregelt.[1]) Diese Geschäftsordnungen hat sich jede Versammlung selbst auf Grund der ihr verliehenen Autonomie gegeben. Dem Reichstag gibt diese Autonomie Art. 27 ausdrücklich. Für den Bundesrat ist eine analoge Ermächtigung in der Verfassung nicht vorhanden. Doch kann sie wohl aus den Anfangsworten des Art. 7 entnommen werden, die lauten: „Der Bundesrat beschließt.“ [2]) Denn jede Beschlußfassung und die derselben vorausgehenden Verhandlungen einer solchen Versammlung, wie der Bundesrat ist, bedarf einer eingehenden Regelung. Diese mußte der Bundesrat selbst vornehmen, wenn keine anderen Vorschriften vorhanden waren. Die Entstehung dieser Geschäftsordnungen hat nun zur Folge, daß dieselben unter der Verfassung stehen und sich nur in den Grenzen bewegen dürfen, die die Verfassung zieht. Sie binden nur die betreffende Versammlung[3]) und sind keine Gesetze, die allgemein im Reich verbindlich wären. Die Vorschriften dieser Geschäftsordnung sind daher nur für die inneren Verhältnisse beider Versammlungen staatsrechtlich von Bedeutung, sonst aber staatsrechtlich irrelevant.[4]) Zu den Erfordernissen, die ein Reichsgesetz haben muß, gehört also die Befolgung ihrer Vorschriften nicht. Deshalb wird auch in dieser Abhandlung auf sie nicht näher eingegangen werden.

Da über die Öffentlichkeit der Sitzungen des Bundesrats in der Verfassung nichts gesagt ist, und die Geschäftsordnung Ausschluß der Öffentlichkeit bestimmt, so sind dieselben geheim.[5]) Den Vorsitz im Bundesrat und die Leitung seiner Geschäfte

[1]) Revidierte Geschäftsordnung für den Bundesrat vom 26. 4. 1880 und für den Reichstag vom 10. 2. 1876 (abgedr. bei Triepel, Quellensammlung 227 u. 188).

[2]) Arndt, Komm. 117.

[3]) Arndt, RStR. 149.

[4]) Thudichums Behauptung (192), daß die Geschäftsordnung des Reichstags die Verfassung ändern könnte, weil sie die Zustimmung von Kaiser und Bundesrat gefunden habe, ist abzulehnen, denn Thudichum übersieht, daß diese Zustimmungen nicht in der Form erfolgt sind, daß daraus ein Gesetz entstehen konnte. Nur ein solches, und zwar mit verfassungsändernder Kraft, könnte die Verfassung derogieren.

[5]) § 26, 4 der Geschäftsordnung für den Bundesrat.

gebührt nach Art. 15 der Verfassung dem Reichskanzler, den der Kaiser zu ernennen hat. Dieser muß Vertreter eines, und zwar des preuß. Staates im Bundesrat sein, da nach Art. 6 der Bundesrat nur aus Vertretern der Bundesstaaten bestehen kann.[1]) Der Reichskanzler kann sich, abgesehen von seinem allgemeinen Vertreter,[2]) durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermittelst schriftlicher Substitution vertreten lassen (Art. 15). Im Fall der Verhinderung Preußens ist es im Schlußprotokoll vom 23. 11. 1870 Nr. 9 als ein Recht Bayerns anerkannt worden, den Vorsitz im Bundesrat zu übernehmen. Diese Vertretung tritt aber erst ein, wenn sämtliche Stimmen Preußens verhindert sind. Eine praktische Folgerung aus diesem Rechte Bayerns ist die, daß der Reichskanzler, wenn er sich nicht einen preußischen Bevollmächtigten, der im Bundesrat anwesend ist, zum Vertreter wählen will, dann dazu nur einen bayrischen nehmen darf.[3])

Für die Sitzungen des Reichstags verlangt Art. 22 der

---

[1]) Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878 (abgedr. bei Triepel, Quellensammlung 216).

[2]) Hierüber enthält die Verfassung zwar keine Bestimmung, doch hat sie die Tatsache unzweifelhaft vorausgesetzt (Zorn, RStR. 160), daß der Reichskanzler Bevollmächtigter zum Bundesrate sein muß. Preußischer Bevollmächtigter muß er dazu sein, weil der Kaiser wohl den Reichskanzler ernennen kann, den Eintritt in den Bundesrat ihm aber nur als König von Preußen durch Ernennung zum preußischen Bevollmächtigten ermöglichen kann. Dies ist allgemein anerkannt worden; s. Laband, RStR. I, 254! Meyer, RStR. 434; Haenel, Studien II, 26; Zorn, RStR. I, 160; v. Kirchenheim 312; Arndt, RStR. 97; Fischer, Recht des Kaisers 143; Schulze, RStR. II, 91; Anschütz, Enz. §43; v. Seydel, Komm. 168; v. Rönne, RStR I, 207. A. A. ist Hensel, Annalen 1882, 10. Derselbe nimmt an, daß der Reichskanzler nicht Bundesratsbevollmächtigter zu sein brauche und doch den Vorsitz innehaben und die Geschäfte leiten könne. Dagegen ist einmal auf Art. 6 zu verweisen, der deutlich bestimmt, daß der Bundesrat nur aus Vertretern der Mitglieder des Bundes zu bestehen habe. Dann ist noch zu bemerken, daß der Vorsitz im Bundesrat ein Recht der Präsidialmacht Preußens ist, das daher nur von einem Vertreter dieser Macht ausgeübt werden kann.

[3]) Laband, RStR. I, 255; v. Seydel in v. Holtzendorffs Jahrb. 23 (294); desgl. Komm. 169; Meyer, RStR. 434; v. Rönne, RStR. I, 207; Schulze, RStR. II, 65.

Reichsverfassung die Öffentlichkeit.[1]) Es ist darum § 36 der Geschäftsordnung des Reichstags, der Ausschluß der Öffentlichkeit der Sitzungen des Reichstags vorsieht, als verfassungswidrig zu betrachten. Denn da die Geschäftsordnung, wie schon gezeigt, der Verfassung untergeordnet ist, so kann sie die letztere nicht abändern. Diese Behauptung ist jedoch nicht ohne Gegner geblieben. Und zwar gehören zu diesen nicht nur diejenigen, die der Geschäftsordnung des Reichstags verfassungsändernde Kraft zuerkennen wollen,[2]) sondern auch solche, die ihre Behauptungen durch Auslegung der Verfassung zu begründen glauben.[3]) Weil nämlich der zweite Satz des Art. 22 ausdrücklich von öffentlichen Sitzungen spricht, so meinen sie, dies könne doch nur im Gegensatz zu geheimen geschehen sein, deren Möglichkeit damit indirekt anerkannt wurde. Daß die Geschäftsordnungen nun unter der Verfassung stehen und ihr nicht widersprechen dürfen, ist schon dargelegt worden; es genügt daher der Hinweis hierauf.[4]) Die an zweiter Stelle genannte Ansicht aber setzt sich in offenen Widerspruch mit Satz 2 des Art. 22, nach dem es nur öffentliche Sitzungen geben kann. Satz 2 ist diesem ursprünglichen Satz des Art. 22 vom verfassungsberatenden Reichstag hinzugefügt worden auf Antrag des Abgeordneten Lasker.[5]) Dieser führte zur Begründung des Antrags aus, daß er nicht nur für das Prinzip der Öffentlichkeit, sondern auch für dessen Konsequenzen sei. Satz 2 des Art. 22 stellt sich nur lediglich als Konsequenz des ersten Satzes dar und will die Sitzungen des Reichstags insgesamt umfassen, nicht nur einen Teil derselben. Allerdings trifft die Reichsverfassung keine Bestimmungen darüber, welche Folgen die

[1]) Dieser Ansicht sind Arndt, RStR. 137 und Komm. 161; Hiersemenzel 85; v. Seydel, Komm. 198 und Annalen 1880, 416; Zorn, RStR. 244; Laband, RStR. 321; Müller, Annalen 1900, 567.

[2]) So hauptsächlich Thudichum 192.

[3]) Meyer, RStR. 453; Schulze, RStR. II, 35; v. Rönne, RStR. I, 282 und Riedel, RStR. 112. Die beiden letzteren erblicken in Art. 22 nur eine allgemeine Regel.

[4]) s. S. 6.

[5]) v. Seydel, Annalen 1880, 417.

Nichtbeachtung des Art. 22 nach sich ziehen soll.[1]) Sie erklärt weder Beschlüsse, die in geheimer Sitzung gefaßt werden, für ungültig, noch stellt sie die Fassung solcher Beschlüsse unter Strafe. Man wird daher einen in geheimer Sitzung des Reichstags gefaßten Beschluß nicht als ungültig bezeichnen können. Deswegen bleibt aber die Verfassungswidrigkeit bestehen. Ein solcher Beschluß kann aber immer in den späteren Stadien der Gesetzgebung von Bundesrat und Kaiser wegen seiner Verfassungswidrigkeit angefochten werden.[2]) Nicht mit einbegriffen in die Vorschriften der Verfassung sind die Kommissionssitzungen des Reichstags.[3]) Für solche besteht die Vorschrift der Geschäftsordnung des § 27, 5 daher zu Recht, die Ausschluß der Öffentlichkeit auch für diese vorsieht. Denn nur von der ganzen Versammlung des Reichstags ist in Art. 22 der Verfassung gesprochen und nicht von einem Bruchteil desselben, wie er in den Kommissionssitzungen sich zu versammeln pflegt.

Über die Frage, ob in bezug auf die Geschäfte beider Versammlungen während der Sitzungsperioden das Prinzip der Kontinuität oder Diskontinuität herrschen soll, ist in der Verfassung nichts enthalten. Man spricht im Staatsrecht von Kontinuität, wenn der Geschäftsgang der Sitzungsperiode einer gesetzgebenden Körperschaft nicht durch Auflösung oder Schluß unterbrochen wird. Die Verhandlungen können an dem Punkte, an dem man am Schluß der letzten Sitzung der früheren Session stehengeblieben war, in der ersten Sitzung der neuen Session fortgesetzt werden. Bei der Diskontinuität werden die Verhandlungen unterbrochen und beginnen bei der neuen Sitzungsperiode wieder ganz von neuem. Für den Bundesrat gilt nun unbestritten das Prinzip der Kontinuität,[4]) eine Tatsache, die

---

[1]) v. Rönne, RStR. I, 282.

[2]) Hiersemenzel 85. Ein solcher Beschluß ist am 17. 3. 1900 gefaßt worden; s. auch Müller, Annalen 1900, 567.

[3]) Hiersemenzel 85; ferner Seydel, Komm. 198 und v. Rönne, RStR. I, 282, Laband (I, 321) will diese Ausnahme nicht machen. Ausschluß der Öffentlichkeit hält er nur für private Versammlungen der Reichstagsmitglieder für erlaubt.

[4]) Laband, RStR. I, 254 und Meyer RStR. 435.

keinen praktischen Wert hat, solange der Bundesrat, wie augenblicklich, dauernd versammelt ist. Für den Reichstag hat sich als Parlamentsgebrauch das Prinzip der Diskontinuität eingebürgert, das im § 70 seiner Geschäftsordnung seinen Ausdruck findet. In diesem Falle sind die Bestimmungen der Geschäftsordnung maßgebend, da sie der Verfassung nicht zuwiderlaufen. Die Diskontinuität gilt aber nicht für die Vertagung, da während dieser Zeit die Beratungen nur suspendiert sind. Eine weitere Folge der Diskontinuität ist die, daß Kommissionssitzungen des Reichstags nur während der Vertagung, aber nicht nach Schluß oder Auflösung desselben ihre Beratungen fortsetzen können.[1]) Die Diskontinuität wird so unzweifelhaft als eine Rechtsfolge des Reichstagsschlusses angesehen, daß Kommissionen nach erfolgter Schließung des Reichstags zur Fortsetzung ihrer Sitzung eines Gesetzes bedürfen,[2]) nach der Auflösung sogar eines Gesetzes, das in bezug auf Art. 24 den Charakter eines verfassungsändernden besitzen muß. Denn durch die Fortsetzung der Satzungen nach Auflösung des Reichstages würden die Grenzen, die die Verfassung der Legislaturperiode gezogen hat, überschritten werden.

Beide Versammlungen stehen im Verhältnis der Inkomptabilität zueinander, d. h. eine Person kann nicht zugleich Mitglied beider Versammlungen sein (Art. 9); doch darf jedes Mitglied des Bundesrats im Reichstag erscheinen und dort die Ansicht seines Staates auch gegen die Majorität des Bundesrats vertreten (Reichsverfassung Art. 9).

---

[1]) Laband, RStR. I, 317; Zorn, RStR. I, 243; v. Rönne, RStR. I, 261; Arndt, RStR. 133. — Meyer, RStR. 499 will Kommissionssitzungen nur während des Sich-Vertagens des Reichstags zulassen, was überhaupt selbstverständlich ist. Für alle anderen Fälle hält er die Ermächtigung des Kaisers für nötig.

[2]) Solche Gesetze ergingen am 23. 12. 1874 (RGBl. 1874 S. 194) und am 1. u. 20. 2. 1876 (RGBl. 1876 S. 15 u. 23).

2. Kapitel.

Der innere Gang der Verhandlungen.

§ 3.

Das Initiativrecht beider Versammlungen.

Von der äußeren Regelung des Geschäftsganges beider Versammlungen wenden wir uns nun zu ihren materielles Recht schaffenden Verhandlungen. Das erste Stadium in diesem staatsrechtlichen Prozeß ist die Einbringung von Gesetzesvorschlägen, die sogen. Initiative.[1]) Die Berechtigung dazu steht im allgemeinen beiden Versammlungen in gleicher Weise zu. Nach Reichsverfassung Art. 7 kann im Bundesrat jedes Glied desselben, d. h. jeder Einzelstaat allein die Initiative ausüben. Jeder Antrag der Einzelstaaten muß zur Beratung bestellt werden. Zu Art. 23, der allgemein das Initiativrecht des Reichstags enthält, bestimmt § 22 der Geschäftsordnung des Reichstags ergänzend, daß Anträge, die einen Gesetzesentwurf enthalten, der Zustimmung resp. Unterschrift von 15 Abgeordneten bedürfen. Keiner Unterstützung bedürfen nach § 19 der Geschäftsordnung Abänderungsvorschläge, die vor oder bei der zweiten Beratung eingebracht werden. Bei der dritten müssen sie von 30 Mitgliedern unterstützt werden (§ 20).[2]) Die Schicksale der Anträge, ihre Vorarbeiten und Redaktionen vor Einbringung derselben sind für das Staatsrecht nicht von Belang. Eine Bestimmung der Verfassung darüber, wer die Vorarbeiten vorzunehmen hat, besteht nicht.[3]) Dieselben können daher von jedem beliebigen öffentlich-

[1]) Haenel (Studien II, 37) kennzeichnet dieselbe treffend mit folgenden Worten: „Mit Initiative bezeichnen wir im weiteren Sinne das Recht der Einbringung eines Gesetzesentwurfs, also einschließlich der Einbringung desselben, durch ein Mitglied bei einer gesetzgebenden Körperschaft als des ersten rechtlich relevanten Momentes im Entstehungsprozeß des Gesetzes. Das Wort „Initiative“ selbst wird, wie der Wortlaut der Art. 7 u. 23 zeigt, nicht in der Verfassung gebraucht.

[2]) Laband, RStR. II, 22; Zorn, RStR. I, 408.

[3]) Über dieses Stadium der Gesetzgebung in Preußen siehe Fleischmann 4.

rechtlichen Organe oder auch von jedem Privatmann vorgenommen werden. Auch eine Rangordnung im Verhältnis beider Versammlungen zur Initiative besteht nicht.[1]) Ein Unterschied in der Initiative beider Versammlungen ist jedoch folgender: Art. 23 der Reichsverfassung besagt, der Reichstag dürfe nur innerhalb der Kompetenz, d. h. innerhalb der durch die Verfassung gezogenen Schranken Gesetzesvorschläge einbringen, während für den Bundesrat eine solche Beschränkung in der Verfassung nicht enthalten ist.[2]) Dieser Unterschied ist aber nur ein scheinbarer. Denn nach Reichsverfassung Art. 78, 1 gehören die Verfassungsänderungen mit zur Reichsgesetzgebung. Man kann bei genauer und strenger Auslegung der Verfassung aber verlangen, daß der Reichstag bei kompetenzerweiternden Gesetzesanträgen zuerst einen Gesetzesvorschlag einbringen müsse, der, vielleicht als Zusatz zur Reichsverfassung Art. 4, eine Abänderung und Erweiterung der Verfassung in entsprechender Weise bezwecke, und daß der Reichstag erst dann, wenn dieser Vorschlag Gesetz geworden ist, den eigentlichen Gesetzesantrag einbringen dürfe.[3]) Eine dahin lautende Bestimmung der Verfassung gibt es aber nicht. In Wirklichkeit hat daher ein solches korrektes Gesetzgebungsverfahren nicht immer stattgefunden. Die Praxis des Reichstags hat sich vielmehr über die eben erwähnten Bedenken des öfteren hinweggesetzt und leider der Einfachheit halber gelegentlich gleich spezielle, die Verfassung materiell ändernde, Gesetzesvorschläge angenommen. Sie hat auch bis jetzt die Sanktion des Bundesrats gefunden. Daraus aber den Schluß zu ziehen, daß dieses unkorrekte Verfahren etwa durch dauernde Übung zum Gewohnheitsrecht geworden sei oder werden könne,

[1]) Dagegen Art. 62, 3 der preuß. Verfassung.

[2]) v. Rönne RStR. I, 239 nimmt auch für den Bundesrat nur die Berechtigung an, innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetzesvorschläge machen zu können, eine Ansicht, der, wie gesagt, keine gesetzliche Bestimmung zur Seite steht.

[3]) Dieser Ansicht sind Thudichum 215; Auerbach II, 7; v. Rönne, RStR. I, 266; v. Mohl 33; Wiese 53; Schulze, RStR. II, 116; v. Seydel, Komm. 1. Aufl. 151. In seiner 2. Aufl. will er dagegen keinen Unterschied mehr im Initiativrecht beider Versammlungen annehmen, was, wie weiter unten dargelegt werden wird, den tatsächlichen Verhältnissen entspricht.

muß nach den obigen Ausführungen,[1]) die dargelegt haben, daß es ein Gewohnheitsrecht, das die Verfassung abzuändern vermöge, überhaupt nicht gibt, zurückgewiesen werden. Das gleiche eben besprochene Verfahren, erst einen Antrag auf entsprechende Erweiterung der Verfassung vor dem speziellen, materiellrechtlich ändernden, Gesetzesantrag zu stellen, wäre wegen seiner Korrektheit auch für den Bundesrat wünschenswert. Für die Notwendigkeit eines solchen Verfahrens bietet jedoch die Verfassung keinerlei Anhalt.[2]) Dies ist zu bedauern, denn wenn die Abänderungen der Verfassung nicht in Änderungen und Erweiterungen ihres Textes bestehen, sondern in irgend welchen speziellen Gesetzen verstreut sind, so müssen solche Verhältnisse zu Unklarheiten und Streitigkeiten auf dem Gebiete des Verfassungslebens und des öffentlichen Rechts führen.[3]) Daß bei der Wichtigkeit dieser Gebiete aber Streitigkeiten und Unklarheiten weittragende und schwerwiegende Folgen und Gefahren mit sich bringen müssen, leuchtet ein. Während man nun beim Reichstag, gestützt auf eine strenge Interpretation der Verfassung, ein solches Verfahren verlangen könnte, so bietet, wie schon gezeigt, die Verfassung in bezug auf den Bundesrat keinerlei Anhalt für eine solche Forderung.

Ein eigenes Initiativrecht des Kaisers für Gesetzesanträge gibt es im allgemeinen nicht. Doch wird behauptet, daß sich ein solches kaiserliches Initiativrecht wenigstens dem Bundesrate gegenüber gebildet habe. Als Beleg wird hierfür folgende Nachricht der „Norddeutschen Allgemeinen Zeitung“ vom 3. 10. 1892 abends angeführt.[4]) Es seien von 1884 bis 1892 296 Präsidial- und nur 25 preußische Anträge im Bundesrat gestellt worden. Da die Bundesratssitzungen geheim sind, so kann man diese Notiz nicht auf ihre Richtigkeit hin prüfen. Auch von den Veröffentlichungen, die nach § 25 der Geschäftsordnung des Bundesrats von seinen Sitzungen im

---

[1]) s. S. 4.

[2]) v. Rönne, RStR. II, 33; Laband, RStR. II, 35.

[3]) Zorn, RStR. I, 432; Haenel, Studien I, 258 und Staatsrecht I, 786; auch Laband, RStR. II, 35; Wiese 65 ff.

[4]) Bornhak, Arch. f. öffentl. R. 8, 457.

Reichsanzeiger erfolgen sollen, wird man nicht annehmen können, daß man aus ihnen Genaues über die einzelnen Anträge erfährt, da dieselben nur „kurz gefaßt“ sein sollen. Läßt man aber diese Bedenken fallen, so spricht die Notiz nur von Anträgen. Der Bundesrat hat aber noch andere Funktionen als die Gesetzgebung. Man kann daher annehmen, daß sich diese Anträge auf diese anderen Funktionen bezogen hätten, z. B. daß diese Anträge auf den Erlaß von Verordnungen oder Ausführungsbestimmungen abgezielt hätten (Art. 7, 2 u. 3). Die Nachricht der Norddeutschen Zeitung ist also nicht unbedingt für unsere Frage zu verwerten.[1]) Nimmt man aber auch an, daß die fraglichen Anträge wirklich Gesetzesanträge gewesen wären, so würde eine gewohnheitsrechtliche Initiative des Präsidiums, d. h. des Kaisers noch nicht entstanden sein, da es eben ja eine Entwicklung von Gewohnheitsrecht gegenüber der Verfassung nicht geben kann.[2]) Ein solches Verfahren würde vielmehr, trotz seiner Übung, stets als verfassungswidrig anzusehen sein.[3]) In Wirklichkeit haben sich vielmehr die Verhältnisse folgendermaßen entwickelt. Da die Person des Kaisers mit der des Königs von Preußen, der als Bundesratsmitglied ja die Initiative im Bundesrat besitzt, identisch ist, so hat man, um nicht um eine Formalität, „ein Wort“ zu streiten, die Präsidialanträge einfach als preußische angesehen.[4]) Es ließe sich nämlich, solange die deutsche Kaiserkrone in dem Maße wie jetzt durch die Reichsverfassung mit der preußischen verknüpft ist, kaum ein Fall denken, wo nicht das preuß. Ministerium die Verantwortung für einen Gesetzesantrag übernehmen wollte, weil er die deutschen Interessen vertrete und den preußischen zuwiderliefe. Denn die Interessen beider Staaten sind fast unauflöslich miteinander verknüpft. Die Verantwortlichkeit für die sogen.

[1]) Graßmann, Arch. f. öffentl. R. 11, 338.

[2]) s. S. 4.

[3]) Fischer, R. des deutschen Kaisers, 148; Bornhak, Arch. f. öffentl. R. 8, 457.

[4]) Laband, RStR. I, 217, ferner daselbst 352 Anschütz, Enz. 543; v. Seydel, Komm. 145. Dagegen Meyer, RStR. 434, 585 und Haenel, Stud. II, 42, die eine gewohnheitsrechtliche Initiative anerkennen.

Präsidialanträge trugen daher stets die preuß. Minister. Demgegenüber ist erwidert worden, daß es eine Reihe von Gesetzesanträgen gäbe, die nur von Reichsbehörden und nicht von preuß. Ministerien ausgearbeitet werden können, z. B. auf dem Gebiete des Post-, Telegraphen- und Marinewesens.[1]) Logischerweise könnte diese auch nur von den betreffenden Reichsbehörden im Bundesrat vertreten werden, ein Fall, der in der Praxis öfter vorgekommen ist. Gesetzesanträge, die von Reichsbehörden vertreten würden, müßten dann notwendig im Namen des Kaisers eingebracht werden.[1]) Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß wir gesehen haben, daß es staatsrechtlich ganz ohne Belang ist, wer die Vorarbeiten für einen Gesetzesvorschlag ausführt, und daß die Verantwortlichkeit für einen Antrag im Bundesrat nur die Minister des betreffenden Einzelstaates, der den Antrag einbringt, übernehmen. Die eben behandelte Frage kann aber auch nur bei einem preuß. Initiativantrage infolge der Verbindung der preußischen Krone mit der des Deutschen Reiches aufgeworfen werden. Nehmen wir einmal an, daß ein Marinegesetzesvorschlag von Sachsen-Meiningen eingebracht sei. In diesem Falle wird wohl niemand zweifeln, daß nur das Sachsen-Meiningsche Ministerium für denselben verantwortlich sein kann, selbst wenn das Reichsmarineamt den Vorschlag ausgearbeitet hat.[2]) Was für Sachsen-Meiningen Recht ist, muß auch für Preußen gelten. Wenn auch wirklich Vorlagen des Bundesrats von kaiserlichen Beamten vertreten werden, so ist dieses Verfahren als verfassungswidrig zu betrachten. Mit dem soeben Ausgeführten ist nicht der Fall zu verwechseln, daß Reichsbeamte sehr wohl preuß. Bundesratsbevollmächtigte sein können. Als solche vermögen sie sehr wohl Gesetzesvorschläge zu vertreten, die im Namen des Königs von Preußen im Bundesrat eingebracht werden, aber wohlverstanden nur in ihrer Eigenschaft als preuß. Bundesratsbevollmächtigte unter Verantwortung und mit Zustimmung des preuß. Gesamtministeriums, resp. des preuß. Ressortministers. Endlich leuchtet es ein, daß eine

---

[1]) Bornhak, Arch. f. öffentl. R. 8, 456.

[2]) Laband, RStR. II, 22.

kaiserliche Initiative, wenn eine solche wirklich bestehen sollte, nicht nur dem Bundesrat, sondern auch dem Reichstag gegenüber vorhanden sein müßte, da der Kaiser als selbständiges Organ des Reiches beiden Versammlungen gegenübersteht. Von dem allgemeinen Prinzip, daß der Kaiser das Recht der Initiative nicht besitzt, gibt es nun einmal die Ausnahme, daß die formelle Initiative bei Gesetzesanträgen, die vom Bundesrat an den Reichstag gelangen, dem Kaiser zusteht, von der weiter unten[1]) gesprochen werden wird, und andererseits die Ausnahme der Art. 61,2 und 75,2. Das in diesen Artikeln in Aussicht gestellte Reichsmilitärgesetz und das Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren des Oberappellationsgerichts können nur einer Initiative des Kaisers ihre Entstehung verdanken. Hier wäre eine andere Initiative undenkbar.

§ 4.

Die Abstimmung des Bundesrats über seinen eigenen Gesetzesvorschlag.

Nach Einbringung der Vorschläge in den beiden Versammlungen werden dieselben daselbst zur Beratung gestellt. Die verschiedenen Stadien nun, die sie im Bundesrat und seinen Ausschüssen sowie im Reichstag und dessen Kommissionen durchzumachen haben, sind im allgemeinen nur durch die Vorschriften der entsprechenden Geschäftsordnung geregelt. Da aber diese Geschäftsordnungen, wie schon gezeigt,[2]) nur die betreffende Versammlung binden und sonst staatsrechtlich irrelevant sind, so hat das Stadium der Beratungen der Gesetzesvorschläge in beiden Versammlungen für unsere Aufgabe kein Interesse.

Nach den Beratungen wird über die Gesetzesvorschläge ein Beschluß dahingehend gefaßt, ob dieselben eventuell mit Abänderungen anzunehmen oder abzulehnen sind. Nach Reichs-

[1]) s. S. 26.
[2]) s. S. 6.

verfassung Art. 7 und 28 wird dieser Beschluß im Bundesrat und im Reichstag mit absoluter Mehrheit gefaßt. Für den Bundesrat gelten jedoch als Ausnahmen von der Forderung der absoluten Mehrheit die Beschlüsse, die nach den Art. 5 II, 37, 78 über die daselbst genannten Materien zu fassen sind. Für den Reichstag ist nach Art. 28 die absolute Mehrheit ausdrücklich vorgeschrieben. Für den Bundesrat ist unter der „einfachen Mehrheit", von der Art. 7 spricht, mangels irgend welcher anderen Vorschrift auch die absolute zu verstehen.[1])

Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidiums im Bundesrat den Ausschlag (Art. 7). Der Ausdruck „Präsidium", der sich außer in diesem Artikel noch in den Art. 5, 7, 8 II, 11 und 73 findet, hat verschiedene Deutungen erfahren. Wenn an diesen Stellen das Wort „Präsidium", so wie es in der Verfassung des Norddeutschen Bundes stand, erhalten blieb, während es sonst in der Verfassung nach Einführung des Kaisertitels durch das Wort „Kaiser" ersetzt wurde, so muß diesem Verfahren doch eine bestimmte Absicht zugrunde liegen. Denn man kann nicht annehmen, daß dies ein Versehen sei, das bei der Neuredaktion der Verfassung anläßlich der Gründung des Deutschen Reichs entstanden sei.[2]) Es kann unmöglich der Ausdruck „Präsidium" dasselbe bedeuten wie „Kaiser". Haenel und v. Mohl haben speziell im Art. 7 das Wort „Präsidium" dahingehend ausgelegt, daß darunter das Bundesratspräsidium zu verstehen sei. Haenel findet darin, wenn anders das Wort „Präsidium" nicht sinnwidrig sein soll, die verfassungsmäßige Voraussetzung für die Verbindung desselben mit Preußen. Daraus folgt aber, daß das Vorrecht Preußens, bei Stimmengleichheit den Ausschlag zu geben, auch auf jeden Vertreter dieses Staates im Vorsitz des Bundesrats übergehen müßte.[3]) Und das entspricht nicht dem Sinne der Verfassung. Es kann mit dem Wort „Präsidium" nur Preußen gemeint sein, dem als Sonderrecht das Bundespräsidium zusteht. Der Grund für die Beibehaltung

---

[1]) v. Seydel, Komm. 146; Arndt, RStR. 94.
[2]) Frormann, Arch. f. öffentl. R. 14, 38.
[3]) Diese Folgerung zieht v. Mohl, RStR. 136.

des Wortes „Präsidium“ liegt vielmehr darin, daß man damit „besondere Rechte des Einzelstaates Preußen in seiner Eigenschaft als im allgemeinen gleichberechtigtes Bundesglied“ [1]) hat bezeichnen wollen. Demnach dringt also im Bundesrat diejenige Hälfte der Abstimmenden durch, bei der sich die Stimmen Preußens befinden.

Ein Quorum, wie es für den Reichstag Art. 28 fordert, ist für den Bundesrat nicht vorgeschrieben. Die Stimmen eines Bundesstaats müssen einheitlich abgegeben werden, da ja die Bevollmächtigten nicht für sich, sondern als Repräsentanten ihrer Staaten stimmen, (Reichsverfassung Art. 6).

Abgegebene Stimmen sind gültig, auch wenn sie gegen die Instruktionen ihrer Staaten abgegeben sind. Diese müssen sie gegen sich gelten lassen; denn dem Bundesrat steht es nicht zu, die Instruktion der Bevollmächtigten und ihre Befolgung zu prüfen. Dies ist vielmehr eine innere Angelegenheit zwischen den Bevollmächtigten und ihren Regierungen. [2]) Es ist jedoch meines Erachtens mit Zorn, [3]) trotzdem seine Ansicht nur Widerspruch erfahren hat, dann eine Ausnahme zu machen, wenn es sich nach Art. 78, 2 um die Abänderungen eines Sonderrechts der einzelnen Staaten handelt. Da hierzu die in Frage kommenden Bundesstaaten ihre Zustimmungen gemäß der Verfassung geben müssen, so muß der Bundesrat in diesem Fall die Instruktion der betreffenden Mitglieder prüfen. Denn die Zustimmung der betreffenden Regierung ist noch nicht gewährleistet, wenn der betreffende Vertreter des Staates seine Zustimmung gibt. Denn diese kann er zu jedem Vorschlag des Bundesrats auch ohne

[1]) Frormann, Arch. f. öffentl. R. 14, 44. Außerdem Schulze, StR. II, 66; Meyer, RStR. 435; Laband, RStR. I, 259; v. Seydel in v. Holtzendorff, Jahrb. 3. Jahrg. 9 (281), Komm. 147. Die weiteren Ansichten über diese Streitfrage werden bei Erörterung der Art. 5 u. 37 berührt werden.

[2]) Meyer, RStR. 431; Anschütz, Enz. 541; v. Rönne, RStR. I, 201; Westerstamp 98; v. Mohl, RStR. 253; Arndt, RStR. 92; Wiese 60. Auf die Streitfrage, ob die einzelnen Bundesratsmitglieder ihren heimatlichen Staaten oder nur deren Regierungen verantwortlich sind, kann hier nicht eingegangen werden.

[3]) Zorn, RStR. I, 135 u. 158.

Zustimmung seines Staates geben, da seine Instruktion ja im allgemeinen nicht im Bundesrat geprüft wird. Will sich der Bundesrat also nicht einer Nachlässigkeit in der Befolgung der Verfassungsvorschriften schuldig machen, die leicht zu einer Verfassungsverletzung führen könnte, so muß er prüfen, ob der betreffende Vertreter instruiert ist für die Zustimmung zur Abänderung des Sonderrechts. Er muß die Zustimmung des Vertreters, wenn er nicht von seiner Regierung die Erlaubnis erhalten hatte, zuzustimmen, für ungültig erklären. Wenn dies auch die Verfassung nicht direkt verlangt, so gelangt man doch indirekt durch diese eben gemachten Ausführungen zwingend zu dieser Forderung.[1])

Wenn andrerseits ein Vertreter die Verantwortung nicht übernehmen will, ohne Instruktion zu stimmen, so kann er eine Erklärung abgeben, daß er nicht instruiert sei. Dann wird der von ihm vertretene Bundesstaat und seine Stimme den etwa nicht vertretenen gleich gerechnet. Die Stimmen solcher werden bei der Abstimmung nicht mitgezählt.

Von der Regel, daß im allgemeinen die absolute Mehrheit der Stimmen bei einer Beschlußfassung im Bundesrat entscheidet, gibt es nun, wie schon erwähnt, mehrere Ausnahmen. Die erste ist die folgende:

Verfassungsänderungen gelten als abgelehnt, wenn sie 14 Stimmen gegen sich haben (Reichsverfassung Art. 78, 1.[2]) Doch sind hier mit Verfassungsänderungen nur Änderungen der jeweiligen Verfassungsurkunde mit ihren Zusätzen, schon erfolgten Abänderungen und denjenigen Vorschriften, die „außer dem Gesetze vom 16. 4. 1871 zur Verfassung im Sinne des Art. 378 Reichsverfassung gehören",[3]) zu verstehen, nicht etwa Änderungen des gesamten Verfassungsstandes. Daß das Wort „Verfassung" in Reichsverfassung Art. 78 im formellen Sinne = „Verfassungsurkunde" gebracht ist, geht aus folgenden Tatsachen hervor.

[1]) Keinen Anhalt in der Verfassung wollen für diese Forderung finden Meyer, RStG. 432 und Laband, RStR. I, 227.

[2]) Da Preußen 17 Stimmen im Bundesrat führt, kann es also stets eine Verfassungsänderung verhindern.

[3]) Wiese 70, außerdem auch 9 u. 17 § 3.

In der Einleitung der Verfassungsurkunde heißt es: „Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben“, womit die darauffolgende Verfassungsurkunde genannt ist, deren Schluß Art. 78 bildet. Ebenso steht über dem zweiten Teil des Gesetzes vom 16. 4. 1871 als Überschrift das Wort „Verfassung“, womit auch die folgende Verfassungsurkunde gemeint ist. Dagegen wird im § 1 des ersten Teiles dieses Gesetzes, das sich mit der Einführung der Verfassung beschäftigt, richtig der Ausdruck „Verfassungsurkunde“ gebraucht. In Art. 2, 4 Nr. 1 und 40 Reichsverfassung ist dann wieder der Ausdruck „Verfassung“ gebraucht, jedoch mit dem Zusatz „dieser (Verfassung)“, um Mißverständnisse zu vermeiden, ein Verfahren, das auch bei der Abfassung des Art. 78, 2 angebracht gewesen wäre. Die „Änderungen“ der Verfassungsurkunde können in Umänderungen des Wortlautes, in Zusätzen und Streichungen bestehen.[1]) Da, wie oben bei Besprechung der Initiative dargelegt worden ist,[2]) einer Einbringung von bloß materiell die Verfassung abändernden Gesetzen ohne eine gleichzeitige Änderung der Verfassungsurkunde keine Bestimmung der Verfassung entgegensteht, so entsteht die Frage, ob die Beschlußfassung über ein solches Gesetz auch unter die Vorschriften des Art. 78, 1 fällt. Diese Antwort ist zu bejahen. Auch solche Vorschläge können im Bundesrat abgelehnt werden, wenn 14 Stimmen sich für die Ablehnung aussprechen. Nun ist aber weiter zu untersuchen, wie ein solches, die Verfassung nur materiell abänderndes Gesetz wieder zu ändern sei. Da ein solches mangels irgend einer entsprechenden Vorschrift nicht zur Verfassungsurkunde gehört, so kann man es nur als ein einfaches Gesetz ansehen, das unter die Reichsgesetzgebung nach Art. 4 fällt. Als solches kann es auch nur wie diese auf dem gewöhnlichen gesetzgeberischen Wege abgeändert werden.[3]) Dies ist eine der bedauerlichen Folgen des Umstandes, daß es

[1]) Wiese 15; v. Seydel, Komm. 143; auch Fleischmann 114; Laband II, 33.

[2]) s. S. 12.

[3]) Laband II, 37; Westerkamp 135; Thudichum 84; Haenel, Studien II, 252; Wiese 16 u. 69.

die Verfassung nicht verbietet, auch materiell verfassungsändernde Gesetzesvorschläge anzunehmen ohne entsprechende formelle Änderung der Verfassung. Denn dadurch können leicht die Bestimmungen des Art. 78, 1 illusorisch gemacht werden. Abzuhelfen ist diesem Übelstand, wenn man eben von einer formellen Verfassungsänderung absieht, nur dadurch, daß man diesem Gesetze eine Klausel dahin lautend beifügt, daß eine event. Änderung nur nach den Vorschriften des Art. 78, 1 erfolgen kann.

Die zweite Ausnahme von der Regel, daß Stimmenmehrheit bei einer Beschlußfassung im Bundesrat den Ausschlag geben soll, ist folgende. Nach Art. 5, 2 und 37 gibt die Stimme des Präsidiums bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die in Art. 35 bezeichneten Abgaben, Zölle und Verbrauchssteuern den Ausschlag, wenn es sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Auch hier ist es zweifellos unrichtig, unter Präsidium den Kaiser verstehen zu wollen.[1]) Denn damit erlangte der Kaiser einen Einfluß auf die Entstehung eines Bundesratsbeschlusses. Das entspricht aber nicht dem Sinne der Verfassung. Wir haben schon gesehen, daß der Kaiser kein Recht der Initiative besitzt.[2]) Wir werden, wie hier im voraus erwähnt werden kann, auch finden, daß er an dem Gesetzgebungswege keinerlei Anteil hat, als einige Rechte und Verpflichtungen formellen Charakters.[3]) Wenn es also in der Absicht der Verfassung liegt, dem Kaiser eine mehr repräsentative Stellung bei der Gesetzgebung zuzuweisen, so kann sie unmöglich wollen, daß dem Kaiser ein so wichtiges Recht, wie es die Art. 5, 2 und 37 enthalten, zukomme. Bei Betrachtung des Art. 7 haben wir gesehen, daß man dort unter dem „Präsidium“ das Bundesratspräsidium zu verstehen

---

[1]) v. Mohl, RStR. 161; Hiersemenzel 71; letzterer hält zwar noch das Bundespräsidium für berechtigt, da er noch die Verfassung des Norddeutschen Bundes kommentiert. Aus dem Bundespräsidenten ist aber der Kaiser geworden.

[2]) s. S. 13.

[3]) s. S. 26.

glaubte, eine Ansicht, die wir auch zurückgewiesen haben.[1]) Wäre nämlich diese Ansicht richtig, so ließe sie einen analogen Schluß darauf zu, daß auch Art. 5 und 37 sich auf das Bundesratspräsidium bezögen. Also müßten die Vorrechte, die diese Artikel gewähren, dem Bundesgliede zustehen, das gerade das Präsidium im Bundesrate führt, was nach Verhinderung Preußens in erster Linie Bayern sein muß. Das kann aber ebenfalls nicht die Absicht der Verfassung sein. Vielmehr ist in den Art. 5, 2 und 37 mit „Präsidium" Preußen und seine Stimme gemeint, da Preußen als Sonderrecht das Bundespräsidium zusteht.[2]) Die Stimmen der preußischen Bevollmächtigten zum Bundesrat müssen also bei Abstimmungen über Abänderungen von Gesetzen, die in die Gebiete der Vorschriften der Artikel 5, 2 und 37 fallen, in der Mehrheit enthalten sein, wenn die Abänderungsvorschläge durchgehen sollen. Ein Veto Preußens gegen Bundesratsbeschlüsse auf den betreffenden Gebieten ist dieses Recht jedoch eigentlich nicht. Denn wenn die Stimmen Preußens sich bei einem solchen fraglichen Gesetzesantrag nicht in der Mehrheit befinden, so kommt ein Bundesratsbeschluß überhaupt nicht zustande. Folglich kann dagegen auch kein Veto eingelegt werden. Wenn § 6 der Geschäftsordnung für den Bundesrat und einige Schriftsteller[3]) zu dieser eben erwähnten Ausnahme im allgemeinen Abstimmungsmodus auch den Fall der Auflösung des Reichstages rechnen, so ist dazu folgendes zu berücksichtigen:

Die Zustimmung des Kaisers zur Auflösung des Reichstages nach Art. 24 ist nicht mit der Abgabe der Stimmen identisch, die ihm als König von Preußen im Bundesrat zustehen. Ersteres ist ein Recht, welches mit dem Amt des deutschen Kaisers zu-

[1]) s. S. 17.

[2]) Laband, RStR. II, 260.

[3]) Riedel 28; v. Mohl 237, v. Rönne I, 207 nimmt zwar an, daß die Zustimmung zur Auflösung des Reichstages ein Recht des deutschen Kaisers und nicht des Königs von Preußen sei. Aber er sagt, daß ohne eine kaiserliche Zustimmung kein Bundesratsbeschluß über die Auflösung zustande kommen könne. Dies ist nicht ganz richtig. Ein Beschluß, den Reichstag aufzulösen, kann auch zuerst vom Bundesrat gefaßt werden und richtig zustande kommen, und dann erst braucht der Kaiser um seine Zustimmung ersucht zu werden.

sammenhängt, letzteres ein Sonderrecht, welches dem König von Preußen als Herrscher dieses Staates zusteht. Ein Beschluß zur Auflösung des Reichstages kann im Bundesrat sehr wohl mit einfacher Mehrheit gefaßt werden, wobei Preußen überstimmt wird, und doch die Zustimmung des deutschen Kaisers finden. Dieser Fall könnte immerhin bei widerstreitenden Interessen des Reichs und Preußens eintreten, wenn er auch bei der engen Verknüpfung beider Reiche kaum denkbar erscheint. Es ist daher § 6, 3 der Geschäftsordnung des Bundesrats als inkorrekt abzulehnen, wenn auch praktisch darnach verfahren werden mag.[1])

Die dritte Ausnahme von der allgemeinen Geltung der absoluten Mehrheit bei Bundesratsbeschlüssen ist folgende: Bei Beschlußfassung über eine Angelegenheit, die verfassungsmäßig nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden im Bundesrate nur die Stimmen der beteiligten Staaten gezählt (Reichsverfassung Art. 7, 3), sogen. itio in partes. Diese Vorschrift bezieht sich nur auf solche Angelegenheiten einzelner Bundesstaaten, die ausdrücklich von der Kompetenz des Reichs ausgenommen sind; sie bezieht sich aber nicht auf solche Maßregeln, die das Reich zwar auf Grund seiner Kompetenz für ganz Deutschland erlassen könnte, aber aus irgend einem Grunde auf einen Teil desselben beschränkt hat.[2]) Bayern, Württemberg und Baden stimmen daher nicht mit in Fragen der Biersteuer, (Art. 35, 2), Bayern und Württemberg ferner nicht in bezug auf das Post- und Telegraphenwesen (Art. 52, 1); Bayern hat endlich nicht mitzustimmmen bei Beschlußfassungen über die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse im Reich und die dem Reiche in Art. 42 bis 46, 1 zustehenden Hoheitsrechte über das Eisenbahnwesen (Art. 46, 2.)

Als vierte Ausnahme vom allgemeinen Abstimmungsmodus im Bundesrat muß die Vorschrift des Art. 78, 2 gelten, nach der

---

[1]) Haenel, Studien II, 41; Frormann, Arch. f. öffentl. R. 14, 80. v. Seydel (Komm. 205) ist daher nicht beizupflichten, der die Zustimmung zum Auflösungsbeschluß als ein Recht Preußens auffaßt.

[2]) Meyer, RStR. 436; Laband, RStR. I, 228; v. Rönne, RStR. I, 206; Westerkamp 100; Zorn, RStR. I, 151 u. 435; Schulze, II, 53.

die sogen. Reservatrechte[1]) der Bundesstaaten nur mit deren Zustimmung abgeändert werden können. Daraus folgt, daß die Stimmen der betreffenden Staaten sich bei einem fraglichen Bundesratsbeschluß also in der Mehrheit befinden müssen. Sind über die betreffenden Reservatrechte Vorschriften der Verfassung vorhanden (Art. 78, 2), die eine Abänderung erfahren müssen, so tritt für diesen Beschluß natürlich auch noch die Vorschrift des Art. 78, 1 über Verfassungsänderungen hinzu.

Endlich ist fünftens noch auf die Sonderrechte der Staaten aufmerksam zu machen, die dieselben nach Beseitigung des ursprünglichen Reservatrechtes des Art. 35, 2 durch die neuere Gesetzgebung auf diesem Gebiete erhalten haben.[2]) Sind diese auch nicht Sonderrechte im Sinne des Art. 78, 2, da sie nicht in der Verfassung vorbehalten, sondern erst nach Entstehung derselben verliehen worden sind, so können sie doch nur mit Zustimmung der betreffenden Staaten wieder abgeändert werden, wie es das in Frage kommende Gesetz ausdrücklich verlangt.[3])

Nun kann aber noch im Bundesrat der Streit entstehen, ob eine dieser erwähnten Ausnahmen überhaupt vorliegt, und wie diese Vorfrage zu entscheiden sei. Speziell bei Verfassungsänderungen wird der Streit entstehen, ob diese Vorfrage etwa auch nach Art. 78,1 zu behandeln sein wird. Mangels jeder Vorschrift in der Verfassung ist dahin zu entscheiden, daß die Vorfrage, ob bei einem Gesetzesantrage die eben erwähnten Ausnahmen vom gewöhnlichen Abstimmungsmodus vorliegen oder nicht, mit einfacher Mehrheit zu entscheiden sei. Die einfache absolute Majorität gibt hier also im Bundesrat den Ausschlag.[4]) Zwar können hierdurch die Bestimmungen über die

[1]) Näheres darüber bei Wiese 32 § 5 u. 37 § 6.

[2]) Ges. v. 24. 6. 1887 in der Fassung v. 16. 6. 1895 nebst Abänderungsges. v. 4. 4. 1898 und 7. 7. 1902.

[3]) Wiese 44. Den gegenteiligen Ansichten von Jagemann (233) und Seydel (Komm. 246), die auch für diese Rechte den Schutz des § 78 beanspruchen, ist nicht beizupflichten.

[4]) Meyer, RStR. 583; Westerkamp 130. Der gleichen Ansicht, jedoch nur bei Verfassungsänderungen, Haenel, Stud. II, 258; Zorn, RStR. I, 432; v. Rönne, RStR. II, 35; Laband, RStR. I, 260; v. Pröbst,

Ausnahmen vom allgemeinen Abstimmungstenor leicht illusorisch gemacht werden. Wir werden jedoch sehen, daß ein solcher Beschluß nach der Prüfung seitens des Kaisers in bezug auf seine Verfassungsmäßigkeit unterworfen bleibt. Sollte dieser sich aber mit dem Beschluß einverstanden erklären, dadurch daß er den Gesetzesvorschlag in seinem Namen beim Reichstag einbringen läßt, so kann ihm dann immer noch der Reichstag seine Zustimmung versagen.

§ 5.

Die Abstimmung des Reichstages über seinen eigenen Gesetzesvorschlag.

Wie im Bundesrat so erfolgt die Abstimmung auch im Reichstag mit absoluter Mehrheit (Art. 28). Ausnahmen von dieser Regel finden nicht statt.[1]) Dagegen besteht beim Reichstag, anders als wie beim Bundesrat, die Forderung des Quorums (Art. 28). Der Reichstag ist nur beschlußfähig, wenn die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder, das sind 199, anwesend sind. Nach § 54 der Reichstagsgeschäftsordnung erfolgt die Feststellung des Quorums auf Antrag eines Reichstagsmitgliedes, wenn der Präsident oder einer der fungierenden Schriftführer denselben für berechtigt hält. Erfolgt dagegen kein Antrag oder wird dieser Antrag nicht für begründet erachtet, so gilt die Frage nach dem Quorum für erledigt. Es ist nun jedoch schon öfters vorgekommen, daß ein solcher Antrag nicht gestellt worden ist, obwohl der Augenschein offenkundig lehrte, daß das Quorum nicht vorhanden war. Ein Beschluß des Reichstages, der von einer nicht beschlußfähigen Mitgliederanzahl desselben gefaßt ist, ist aber als verfassungswidrig anzusehen und kann vom Bundesrat und Kaiser in den späteren Stadien der Gesetzgebung an-

Komm. zu Art. 5; Wiese 56. Den gegenteiligen Meinungen v. Seydels (Komm. 146) und Hiersemenzels (I, 9) ist daher nicht beizustimmen.

[1]) Eine itio in partes für den Reichstag, die anfänglich auf Grund der Verfassung bestand, ist durch Reichsgesetz v. 24. 12. 1873 abgeschafft worden.

gefochten werden. Denn die Forderung nach dem Quorum ist eine Forderung der Verfassung. Letztere kann ja nun nicht von der unter ihr stehenden Geschäftsordnung abgeändert werden, dadurch daß diese vorschreibt, die betreffende Forderung sei unter gewissen Voraussetzungen als völlig erledigt zu betrachten.[1]) Beratungen können, da die Verfassung darüber nichts sagt, auch ohne Anwesenheit des Quorums geführt werden. Die als Quorum mindestens anwesenden 199 Mitglieder sind nicht verpflichtet, bei einem Beschluß ihre Stimmen abzugeben, sondern können sich der Abstimmung enthalten. Sonstige Bestimmungen der Geschäftsordnungen beider Versammlungen für die Gültigkeit ihrer Beschlüsse sind irrelevant. Mögen diese Beschlüsse nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen nicht zur rechten Zeit erfolgt sein, so z. B. daß einige der vorgeschriebenen Beratungen ausgefallen sind, oder die erforderlichen Pausen zwischen denselben nicht innegehalten worden sind, so haben alle diese Fragen für uns kein Interesse; staatsrechtlich kommt jeder Beschluß beider Versammlungen in Betracht, sobald er den Vorschriften der Verfassung entspricht.

§ 6.

Die Abstimmungen bei den Verhandlungen über die ihr von der jedesmaligen anderen Versammlung zugegangenen Vorschläge.

Nach dem Mehrheitsbeschluß der einen Versammlung ist zur endgültigen Feststellung des Gesetzestextes noch der der andern erforderlich. Als weitere rechtliche Folge der Initiative ergibt sich nun, daß zur Erlangung des zweiten Beschlusses der betreffende erste Beschluß, wenn er in der einen Versammlung angenommen worden ist, von derselben bei der anderen eingebracht werden muß. Hier kann man von einem Unterschied in der Initiative beider Versammlungen insofern sprechen, als der

[1]) Laband, RStR. I, 523; Arndt, RStR. 150; a. A. v. Seydel, Komm. 210; Meyer, RStR. 452; v. Rönne, RStR. I, 259.

Reichstag in dieser Beziehung seine Initiative in vollem Umfange, der Bundesrat die seinige nur materiell besitzt, während der formelle Teil derselben dem Kaiser zusteht, denn die angenommenen Gesetzesvorschläge des Reichstags gehen direkt durch den Reichskanzler an den Bundesrat (§ 69 der Geschäftsordnung des Reichstags und § 81 der des Bundesrats). Der Reichstag vermag einen über einen Antrag gefaßten Beschluß nicht den Bundesrat vorzuenthalten oder zurückzuziehen. Diese Maßnahmen wären nämlich belanglos. Denn nach Art. 7,1 hat der Bundesrat das Recht, über jeden vom Reichstag verfassungsmäßig gefaßten Beschluß zu beschließen, selbst dann, wenn derselbe ihm nicht förmlich und vorschriftsmäßig vorgelegt ist. Alle Vorschläge des Bundesrats werden jedoch nicht in dessen Namen, sondern im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht (Reichsverfassung Art. 16). Dies ist der einzige schon mehrfach erwähnte Fall, wo dem Kaiser ein Recht zur Initiative, aber nur als Anteil an der des Bundesrats zusteht. Doch ist dieser kaiserliche Anteil sehr beschränkt und genau begrenzt. Da der Kaiser die Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag zu bringen hat, so trägt er für den materiellen Inhalt derselben keine Verantwortung. Doch da sie in seinem eigenen Namen eingebracht werden, so ist er für die verfassungsmäßige Richtigkeit der Vorlagen des Bundesrats verantwortlich. Darum kann er verfassungswidrige Vorlagen dem Bundesrat zurückgeben und braucht sie nicht beim Reichstag einzubringen. Die Verantwortung geht meiner Ansicht nach so weit, daß der Kaiser auch dann einen Vorschlag als verfassungswidrig ablehnen kann, wenn er im Gegensatz zum Bundesrat der Ansicht ist, daß für denselben die Voraussetzungen für eine der bestehenden Ausnahmen vom gewöhnlichen Abstimmungsmodus vorlägen, auch wenn der Bundesrat die Vorfrage nach dem Vorhandensein derselben schon durch Abstimmung verneint oder mit Stillschweigen übergangen hat. Meines Erachtens liegt der Hauptwert des kaiserlichen Prüfungsrechts darin, auch prüfen zu dürfen, ob der Bundesrat mit seiner Erledigung der Vorfrage recht oder nicht recht gehabt hat. Hat er nach der Ansicht des Kaisers unrecht gehabt, so muß dieser den darauf entstandenen Beschluß

des Bundesrats als verfassungswidrig betrachten. Einen Einfluß auf den materiellen Gesetzesinhalt vermag der Kaiser auch hierbei nicht auszuüben.[1]) Aus diesem Recht der formellen kaiserlichen Initiative folgt, daß der Reichskanzler als einziger verantwortlicher Reichsminister auch nur die formelle Richtigkeit der im Namen des Kaisers an den Reichstag gelangenden Vorschläge zu vertreten hat, und nicht mehr. Von dieser Regel gibt es nun zwei bedeutsame Ausnahmefälle.[2]) Am 3. 4. 1880 wurde in einer, an und für sich wenig erheblichen Sache durch einen formell gültigen Majoritätsbeschluß Preußen, Bayern und Sachsen im Bundesrat überstimmt, worauf der damalige Reichskanzler, der Fürst v. Bismarck, erklärte, für einen solchen Bundesratsbeschluß im Reichstag nicht die Verantwortung übernehmen zu können, und um seinen Abschied bat. Das Wichtige an diesem Fall ist nun, daß eine kaiserliche Kabinettsordre vom 8. April den Abschied verweigerte und den Kanzler gewissermaßen deckte, und daß weiterhin der Bundesrat darauf am 12. April dadurch nachgab, daß er seinen Beschluß zurückzog. Der zweite Fall ist ein Beschluß des Bundesrats vom 26. 2. 1880, der auch wegen Bedenken des Reichskanzlers dem Reichstag nicht vorgelegt worden ist. Doch ist bei diesem Fall nicht bekannt, wie der Reichskanzler und der Bundesrat sich geeinigt haben, ob letzterer etwa seinen Beschluß zurückgezogen hat oder sich durch Stillschweigen mit dem Verfahren des Reichskanzlers einverstanden erklärt hat. Daher kann nur der erste Fall von Interesse für uns sein. Unstreitig hat bei diesem Fürst Bismarck seine Entlassung nur wegen politischer Gesichtspunkte gegeben. Denn er gab selbst am 24. 2. 1881 bei Erörterung dieser Fälle im Reichstage zu, daß er wegen event. verfassungsrechtlicher Mängel die Verantwortung nicht hätte ablehnen können. Der Kaiser hätte also, wenn er den Abschied des Fürsten Bismarck genehmigt hätte, sich einen neuen Reichskanzler

[1]) Das kaiserl. Prüfungsrecht nehmen an: Haenel, Stud. II, 45; Arndt, RStR. 179; v. Seydel, Komm. 171; Meyer, RStR. 451; Laband, RStR. II, 24; v. Rönne, RStR. I, 230 u. II, 130; Schulze, RStR. I, 116; Meyer, Anteil 73; Frormann, Arch. f. öffentl. R. 14—83.

[2]) Meyer, Anteil 73; Haenel, Stud. II. 42.

suchen müssen, der es mit seiner politischen Ansicht vereinen wollte, den fraglichen Beschluß beim Reichstag einzubringen. Der Beweggrund der kaiserlichen Kabinettsordre, die dem Fürsten Bismarck den Abschied verweigerte, war doch wohl nun unstreitig der, einen Mann wie den Fürsten Bismarck für den Dienst des Reiches nicht verlieren zu wollen. Der Bundesrat hat sich meines Erachtens durch die schnelle Zurücknahme seines Beschlusses dieser Ansicht angeschlossen. Die beiden erwähnten Fälle sind ohne Nachfolger geblieben, man hat auch niemals versucht, sie als Präzedenzfälle für eine Erweiterung der kaiserlichen Initiative zu verwerten. Die Initiative des Bundesrats dem Reichstag gegenüber ist schon dadurch, daß der formelle Teil dem Kaiser zusteht, beschränkt. Nähme man nun auf Grund dieser Fälle etwa an, daß der Kaiser auch an dem materiellen Teil der Initiative Anteil hätte, so wäre eine Initiative des Bundesrats dem Reichstag gegenüber so gut wie illusorisch; dadurch würde eine gänzliche Verschiebung der Stellung des Bundesrats dem Reichstag gegenüber eintreten, ein Zustand, der sicherlich nicht mit dem Sinn des Art. 16 und dem der gesamten Verfassung im Einklang stehen würde.[1])

Sind zu den von den Versammlungen eingebrachten Vorschlägen Abänderungen beschlossen worden, so gehen sie auf den schon bezeichneten Wegen jedesmal an die Versammlung zurück, die den Gesetzesvorschlag zuerst angenommen hat. Dies Verfahren wird fortgesetzt, bis die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse vom Bundesrat und Reichstag erzielt ist. In der Praxis werden jedoch schon bei den Lesungen in den Reichstagsverhandlungen Erklärungen seitens des Bundesrats darüber abgegeben, welchen Beschlüssen derselbe zustimmen werde und welchen nicht. Dies Verfahren mag zur Abkürzung des Werdeganges der Gesetze praktisch sein; staatsrechtliche Bedeutung haben jedoch die erwähnten Erklärungen nicht. Der Bundesrat kann nach Art. 7, 1 über einen Reichstagsbeschluß einen staatsrechtlich relevanten Beschluß erst dann fassen, wenn derselbe vom Reichstag mit einfacher absoluter Mehrheit an-

[1]) Haenel, Stud. II, 47.

genommen ist, und nicht, solange die Vorlage für denselben noch im Reichstag beraten wird. Ein umgekehrtes Verfahren verbietet sich von selbst, da die Sitzungen des Bundesrats im Gegensatz zu denen des Reichstags geheim sind. Aus dem eben Gesagten erhellt also, daß in bezug auf die Feststellung des Gesetzestextes sich beide Versammlungen gleichstehen. Beide können Gesetzesanträge einbringen, darüber beraten und einen Beschluß fassen; wenn die übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zustande gekommen sind, so ist der betreffende Gesetzestext fertig. Es ist daher den Ansichten nicht beizupflichten, die die Gleichstellung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen verneinen wollen. So behauptet Meyer,[1]) der erste Beschluß des Bundesrats sei nur ein Beschluß darüber, den betreffenden Vorschlag dem Reichstag zur Zustimmung vorzulegen; der eigentliche Beschluß, der sich mit dem Inhalt des Vorschlages beschäftige, sei erst der sogen. Sanktionsbeschluß des Bundesrats, der später erörtert werden soll.[2]) Dieser Ansicht widerspricht der klare Wortlaut des Art. 7, 1 der Reichsverfassung, nachdem der Bundesrat „über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen" zu „beschließen" hat. Ein Beschluß über einen solchen Vorschlag muß sich notwendigerweise auch mit dem Inhalt des betreffenden Gesetzesvorschlages beschäftigen, wenn er die Absicht des Bundesrats verkörpern soll, daß dieser Vorschlag den Text für ein später noch zu schaffendes Gesetz enthalte. Wäre Meyers Ansicht die richtige, so müßten in Art. 7, 1 zu Anfang zum mindesten die Worte „über die formelle Behandlung" (der dem Reichstag zu machenden Vorlagen) eingefügt sein, was jedoch nicht der Fall ist. Der Bundesrat berät daher gemäß Art. 7, 1, wenn er sich das erstemal mit dem Vorschlag beschäftigt, genau den Inhalt desselben und kann auch Abänderungen oder Streichungen an demselben vornehmen. Letzteres wäre ja gar nicht nötig, wenn der erste Beschluß des Bundesrats nur die Absicht hätte, den betreffenden Vorschlag dem Reichstag zur geschäftlichen Behandlung zu überweisen, ebensowenig, wie es dann nötig wäre,

[1]) Meyer, Anteil 55.
[2]) s. S. 30 ff.

daß die bekannten Ausnahmen vom allgemeinen Abstimmungsmodus für diesen Beschluß von der Verfassung gefordert würden. Allerdings ist der Bundesrat, wie wir später sehen werden, wenn er seine Gesetzesvorlage vom Reichstag als unverändert angenommen zurückerhält, nicht verpflichtet, dieselben zu sanktionieren. Trotzdem stellt eine dem Reichstag vom Kaiser eingebrachte Gesetzesvorlage des Bundesrats dessen wohlerwogenen Willen dar, die im Gesetzesvorschlage enthaltenen Rechtsnormen nach Zustimmung des Reichstages zum Gesetz erheben zu wollen, wenn ihn nicht eben ganz gewichtige Gründe in letzter Stunde veranlassen sollten, seinen Entschluß zu ändern. Es ist daher der erste Beschluß des Bundesrats über einen Gesetzesvorschlag nicht, wie Meyer annimmt, ein tastender Versuch, was wohl der Reichstag zu diesem vorläufig eingebrachten Projekt sagen wird, zu dem der Bundesrat sich erst nach dessen Abstimmung schlüssig zu machen braucht. Auch Frickers Ansicht,[1]) der dem Reichstag den eingebrachten Bundesratsvorlagen gegenüber nur ein Veto einräumen will, ist zum mindesten mißverständlich. Denn unter dem Veto versteht man doch immer nur eine negierende Tätigkeit. Durch Abgabe des Vetos kann das dazu berechtigte Organ die Entstehung eines Gesetzes verhindern. Der Reichstag besitzt aber doch in seinem Anteil von der Reichsgesetzgebung unstreitig mehr. Er kann zwar einem Vorschlage des Bundesrats seine Zustimmung versagen, also sein Veto ausüben; er braucht aber den Vorschlag nicht im ganzen abzulehnen, wenn er mit einem Teil desselben einverstanden ist, sondern er kann dem Bundesrat Abänderungsvorschläge machen. Ja er vermag dem Vorschlage des Bundesrats unter Ablehnung desselben auf Grund seines Initiativrechtes einen eignen neuen Entwurf entgegenzusetzen, wenn er mit dem Prinzip des ersten Vorschlages, aber nicht mit der Fassung desselben einverstanden war. Wenn Fricker den zustimmenden Mehrheitsbeschluß des Reichstages und seine Verweigerung als ein Vetorecht desselben bezeichnet, so umfaßt er mit diesem Ausdruck nicht den ganzen Anteil, den der Reichstag an der Reichsgesetzgebung besitzt.

[1]) Fricker, Verpflichtung 15, 24, 31.

II. Abschnitt.

Die Sanktion.

1. Kapitel.

§ 7.

Die Sanktion erteilt der Bundesrat durch Mehrheitsbeschluß.

Zweites Erfordernis für ein gültiges Reichsgesetz ist dann die Sanktion oder die Erteilung des Gesetzesbefehls. Die Erteilung desselben spricht man im allgemeinen in jedem Staate dem Träger der Souveränität, der die Staatsgewalt besitzt, zu.[1] Denn nur dieser oder ein von ihm dazu ermächtigtes Organ kann die Sanktion erteilen, da die Staatsgewalt identisch ist mit der Macht, Gesetze zu erlassen. Der Träger der Staatsgewalt ist als solcher in seinem Handeln unbeschränkt. Also muß auch die Sanktion eines Gesetzes sein freier Willensakt sein. Er kann sie beliebig erteilen oder verweigern. Darum ist die Sanktion der „Kernpunkt“ [1] und das Haupterfordernis auf dem Wege der Gesetzgebung, die Feststellung des Gesetzestextes, die wir soeben behandelt haben, nur eine präparatorische Vorstufe auf demselben, und die Ausfertigung und Verkündigung, die wir noch zu behandeln haben werden, notwendige Folgen derselben. Als Träger der Souveränität gelten im Reich unbestritten die Regierungen der Einzelstaaten, die die Souveränität durch den Bundesrat als die Versammlung ihrer berufenen

[1] Laband, RStR. II, 96. Für Preußen s. Fleischmann 54.

Vertreter ausüben lassen.[1]) Dieser muß also den Sanktionsbeschluß erlassen, was auch in Wirklichkeit der Fall ist. Doch tritt der Sanktionsbeschluß des Bundesrats nicht immer deutlich im Gange der Gesetzgebung hervor; auch ist der Ausdruck „Sanktion“ in der Verfassung nicht ausdrücklich gebraucht. Wenn nämlich ein Gesetzesvorschlag, der der Initiative des Reichstags entsprungen ist, an den Bundesrat gelangt, um dort den noch erforderlichen Mehrheitsbeschluß desselben zu finden, so fällt letzterer mit dem Sanktionsbeschluß in eins zusammen, so daß mit der Annahme dieses Reichstagsvorschlages ein gültiges Gesetz entsteht. Deutlich bemerkbar ist jedoch der Sanktionsbeschluß in dem anderen Falle, daß ein Gesetzesvorschlag des Bundesrats an den Reichstag gelangt und dort durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß angenommen worden ist. Dieser Beschluß muß noch einmal auf dem schon früher erwähnten Wege[2]) an den Bundesrat gehen, der über ihn beschließt. Dieser Beschluß enthält die Sanktion des Gesetzesentwurfs, die zugrunde liegende Vorschrift der Verfassung enthält Art. 7, 1, der das Sanktionsrecht des Bundesrats in sich birgt. Hat der Reichstag den Bundesratsvorschlag zwar angenommen, jedoch mit Abänderungen, Erweiterungen oder Streichungen versehen, so sind diese als Initiativantrag des Reichstages anzusehen. Für den ursprünglichen Bundesratsvorschlag, sofern er noch trotz der Abänderungen des Reichstages als ein einheitliches Ganzes anzusehen ist, sind also jetzt die beiden übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse, die den Gesetzestext feststellen, schon vorhanden, dem der Bundesrat den Sanktionsbeschluß hinzufügen kann, wenn er mit den Veränderungen desselben einverstanden ist. Für die Erweiterungen, Abänderungen oder Streichungen, die der Initiative des Reichstages entsprungen sind, ist dann aber noch der Mehrheitsbeschluß des Bundesrats erforderlich, der zusammenfallend die Annahme des Gesetzestextes und die Sanktion des Bundesrats

[1]) Meyer, RStR. 419, Anteil 41; v. Kirchenheim 280; v. Martitz, Betrachtungen 45; Mejer, Einleitung 280; Grotefend 785; Zorn, RStR. I, 90; Arndt, RStR. 114; Brie, Theorie 126; v. Jagemann 48 u. 80.

[2]) s. S. 27.

enthält. Es laufen hier also die beiden Möglichkeiten der Entstehung des Sanktionsbeschlusses unverbunden nebeneinander her. Findet dabei keine Einigung beider Versammlungen statt, so kann der Bundesrat dem Gesetzesvorschlage die Sanktion verweigern und die Sache entweder auf sich beruhen lassen oder einen neuen Gesetzesvorschlag annehmen und beim Reichstag einbringen. Es ist in der Verfassung keine Bestimmung vorhanden, die den Bundesrat in bezug auf die Fassung dieses eben geschilderten Sanktionsbeschlusses beschränkte. Also ist die Forderung, daß er ein freier Willensakt desselben sein soll, erfüllt. Wie der Bundesrat die Zustimmung zum Gesetzestext und die hiermit in diesem Fall unauflösliche verbundene Sanktion einer Vorlage verweigern kann, die der Initiative des Reichstags entsprang, so vermag er auch einem von ihm ausgegangenen und vom Reichstag angenommenen Gesetzesvorschlag, wenn er wieder an ihn gelangt, die Sanktion zu versagen.[1]) Letztere Möglichkeit könnte z. B. dann eintreten, wenn während der Reichstagsverhandlungen über den Vorschlag bei wichtigen Einzelregierungen ein Wechsel in der Regierungspolitik und damit wahrscheinlich auch ein Wechsel in ihren Ministerien eingetreten ist.

Ein Gesetzesvorschlag, dem der Bundesrat die Sanktion verweigert hat, steht einer juristischen Privatarbeit an Wert und Geltung gleich, selbst wenn er die Zustimmung des Reichstages und auch die des Bundesrats gefunden hätte. Er hat nur die besondere Eigenschaft vor einer Privatarbeit voraus, daß er schon Bundesrat und Reichstag beschäftigt hat und zur

[1]) Meyer, RStR. 586; Laband II, 31; v. Rönne, RStR. II, 49. Wenn Meyer sagt, daß der Bundesrat den von ihm genehmigten Gesetzesvorschlag jederzeit zurückziehen könne, so kann dies wohl nur dadurch geschehen, daß er während der Beratungen, die im Reichstag über den betreffenden Vorschlag gehalten werden, eine Erklärung des Inhalts abgibt, daß der Vorschlag, auch wenn er nicht verändert würde (s. S. 29), seine Billigung nicht mehr fände. Die Erklärung ist aber staatsrechtlich irrevelant. Der Bundesrat kann sich nicht in die Verhandlungen des Reichstags mischen und dessen Geschäftsgang stören. Einen staatsrechtlich relevanten Beschluß kann der Bundesrat vielmehr erst dann wieder über den Vorschlag fassen, wenn der Reichstag ihn beraten und angenommen hat.

Sanktion reif gewesen ist. Laband stellt dem Sanktionsbeschluß des Bundesrats die Zustimmungserklärungen gleich, die derselbe während der Verhandlungen des Reichstages daselbst abzugeben pflegt.[1]) Wir haben schon gesehen,[2]) daß dies Verfahren wohl in der Praxis geübt wird, aber nicht mit der Verfassung in Einklang steht. Folglich kann eine solche Erklärung nicht ein verfassungsmäßiger Sanktionsbeschluß des Bundesrats sein. Der Sanktionsbeschluß erfolgt im allgemeinen mit absoluter Mehrheit. Doch sind von diesem Abstimmungsmodus dieselben Ausnahmen gegeben, die schon bei einem Beschluß des Bundesrats über einen Gesetzesvorschlag, der seiner Initiative entspruugen ist, aufgezählt worden sind[3]) und die sich für den Sanktionsbeschluß notwendig aus der Untrennbarkeit desselben von dem Annahmebeschluß des Bundesrats ergeben für den Fall, daß derselbe vom Reichstag ausgegangen ist. Von verschiedenen Schriftstellern[4]) wird nun behauptet, daß Art. 5, 1 der Verfassung nicht genau korrekt sei und nicht ganz mit dem erwähnten Vorgange der Sanktion übereinstimme. Denn die übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen seien nur für die Feststellung des Gesetzestextes erforderlich und ausreichend; für ein Reichsgesetz sei aber dann noch außer der Sanktion die Ausfertigung und Verkündigung erforderlich. Außerdem stehe Art. 5, 1 im Widerspruch mit Art. 2 und 17. Die Entstehung seines Wortlautes wird folgendermaßen erklärt.[5]) Im ehemaligen Deutschen Bunde und im Zollverein sei das Prinzip der Einstimmigkeit herrschend gewesen, während in den Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des jetzigen Deutschen Reiches der Grundsatz der entscheidenden Mehrheitsbeschlüsse sich Bahn brach. Um nun den Gegensatz zu markieren, habe man durch den Ausdruck „ausreichend“ in Art. 5, 1 zeigen

---

[1]) Laband, RStR. II, 31.

[2]) s. S. 29.

[3]) s. S. 19.

[4]) Laband, RStR. II, 9; Arndt, RStR. 177.

[5]) Laband, RStR. II, 9; Haenel II, 51; Fricker, Verpflichtung 2, 6; Zorn, RStR. I, 413 u. v. Seydel, Komm. 116.

wollen, daß schon die Mehrheit in den Beschlüssen beider Versammlungen genüge, um den Ausschlag geben zu können. Dann aber wäre nach dieser Erklärung für die augenblicklichen Verfassungsverhältnisse, wo man sich dieses Gegensatzes kaum mehr erinnert, das Wort „ausreichend" überflüssig. Dann kann diese Erklärung auch nicht Stich halten vor dem Standpunkt, der in dieser Arbeit als maßgebend erachtet wird, daß man die Verfassung als gegeben betrachtet und aus sich heraus und nur im Notfall mit Hilfe ihrer Vorgeschichte auszulegen versucht.[1]) Darnach muß auch der Art. 5, 1 als gegeben angesehen werden und mit dem Sinn der Verfassung in Einklang zu bringen sein. Dies ist nun m. E. doch wohl möglich, obwohl die herrschende Meinung der gegenteiligen Ansicht ist. Wir haben nämlich gesehen, daß der Sanktionsbeschluß des Bundesrats auch im allgemeinen ein Mehrheitsbeschluß desselben ist, abgesehen von jenen bestimmten schon erwähnten Ausnahmen, die auch für einen Mehrheitsbeschluß des Bundesrats gegeben sind, der einem Gesetzestexte zustimmt. Es sind also der Sanktionsbeschluß und der Beschluß des Bundesrats, der einem Gesetzestext zustimmt, zwei einander sich in ihrer Art völlig gleichende Mehrheitsbeschlüsse. Betrachtet man nun den zweiten Satz des Art. 5, 1 für sich allein, so muß man allerdings auf Grund des Satzbaues unwillkürlich annehmen, daß in ihm nur zwei übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse, nämlich einer des Bundesrats und einer des Reichstags, gemeint seien. Wenn man sich aber den Gang der Gesetzgebung dann deutlich vergegenwärtigt, so wird man sich dagegen sagen, daß mit dem Ausdruck „Mehrheitsbeschlüsse" auch mehr wie zwei gemeint sein können. Erforderlich sind aber zur Entstehung eines gültigen Reichsgesetzes drei übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse, nämlich erstens der Zustimmungsbeschluß des Reichstages zu einem Gesetzestexte, zweitens der Zustimmungsbeschluß des Bundesrats zu einem Gesetzestexte und drittens der Sanktionsbeschluß desselben, welch letztere beiden noch dazu dann unauflöslich zusammenfallen, wenn der betreffende Gesetzesantrag, über

[1]) Colbow, Arch. f. öffentl. R. V, 84.

den sie zu fassen sind, der Initiative des Reichstages entsprungen ist, daselbst angenommen wurde und nun zur Zustimmung und Sanktion an den Bundesrat gelangt. Also wird der Wortlaut des Art. 5, 1 m. E. der ungleichen Stellung des Bundesrats und Reichstags doch gerecht, indem er mit den übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüssen beider Versammlungen, zwei des Bundesrats, nämlich den Sanktionsbeschluß und den Zustimmungsbeschluß desselben zum Gesetzestext meint, und einen des Reichstags, der dessen Zustimmung zum Gesetzestext enthält. Doch wäre es immerhin wünschenswert, Art. 5 hätte die Anteile beider Gesetzgebungsfaktoren genauer präzisiert, als es jetzt der Fall ist. Auch die Behauptung, Art. 5, 1 stehe im Widerspruch mit Art. 2 und 17, weil die Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen für die Entstehung eines Reichsgesetzes nicht ausreichten, scheint mir nicht unwiderlegbar zu sein. Denn es ist schon kurz erwähnt worden, daß die Ausfertigung und Verkündigung rechtliche Folgen der Sanktion, und zwar auf Grund der Vorschriften der Verfassung sind. Also muß die Ausfertigung und Verkündigung erfolgen, wenn einmal die Sanktion erlassen ist.[1]) Dann sind aber die drei Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen, nämlich die zwei des Bundesrates und der eine des Reichstags, für ein Reichsgesetz auch nur erforderlich und ausreichend, da dessen Existenz mit der Fassung derselben gesichert ist und seiner völligen Einwicklung nicht mehr entgegengetreten werden kann. Wenn man sich nun beim zweiten Satz des Art. 5 klar macht, daß durch diesen, wenn auch in wenig glücklicher Form, die gesamte Gesetzgebung gekennzeichnet wird, so wird man auch Satz 1 nicht mißverstehen können. Denn man wird sich sagen, daß der Anteil beider Versammlungen an der Gesetzgebung ein ungleicher ist. Die

---

[1]) Auf Frickers Bedenken (Verpfl. 16) gegen letztere Ansicht ist mit Laband (II 27) zu antworten, daß die Publikation nur eine rechtliche Folge der Tatsache der Sanktion und nicht des sanktionierten Gesetzes ist. Denn sonst wäre die Publikation die erste Folge der Verbindlichkeit des Gesetzes. Das erste Befolgen des Gesetzes gewänne dadurch also, daß es in der Publikation des Kaisers bestände, einen ganz besonderen Charakter. Davon ist aber in der Verfassung niemals die Rede.

Gesetzgebung wird insofern durch den Reichstag nur ausgeübt, als er seine Zustimmung nur zum Gesetzestexte gibt; der Bundesrat hat außer dieser gleichen Berechtigung auch noch das Recht der Sanktion als des Aktes, welcher das Gesetz erst zur Entstehung bringt. Es ist also in bezug auf seinen Anteil in der Gesetzgebung dem Reichstag gegenüber bedeutend bevorzugt. Aus der Wichtigkeit, die dem Vorgange der Sanktion im Gesetzgebungsprozesse zukommt, ergibt sich notwendig, daß ein einmal erlassener Sanktionsbeschluß des Bundesrats nicht von ihm zurückgenommeu werden kann.[1]) Der Bundesrat muß sich über seinen Beschluß, seinen Inhalt und seine etwaigen Folgen vor Erlaß desselben ganz klar gewesen sein. Eine Zurücknahme der Sanktion könnte nur zu unhaltbaren Zuständen im Verfassungsleben führen. Die Verfassung schließt sich, wenn auch nicht direkt durch eine betreffende Bestimmung, so doch indirekt dadurch, daß sie keine Bestimmung über die Zurücknahme der Sanktion erhält, dieser Ansicht an. Damit soll jedoch nicht gesagt sein, daß der Bundesrat seine sanktionierten Gesetze nicht wieder aufheben oder abändern kann. Dies vermag er natürlich jederzeit, wenn die Zustimmung des Reichstages zu seinem Vorgehen vorhanden ist. Es ist hier vielmehr nur an den Fall gedacht, daß der Bundesrat bald oder unmittelbar nach Erlaß des Sanktionsbeschlusses anderer Ansicht über die Materie des eben sanktionierten Gesetzes wird, so daß er den Sanktionsbeschluß nun nicht mehr gefaßt hätte. In diesem Falle kann er die Sanktion nicht mehr zurückziehen, sondern er muß zusehen, wie das betreffende Gesetz durch Ausfertigung und Verkündung Verbindlichkeit erlangt. Diese Forderung muß auch für den Fall gelten, daß das fragliche soeben sanktionierte Gesetz dem Kaiser vom Bundesrat zur Ausfertigung und Verkündung noch gar nicht vorgelegt ist. Denn der Sanktionsbeschluß des Bundesrats enthält auch stets den Beschluß in sich, das fragliche Gesetz dem Kaiser vorzulegen. Würde daher die Vorlage eines sanktionierten Gesetzes vom Bundesrat an den Kaiser nicht erfolgen, so käme diese Maßnahme des Bundesrats

[1]) s. aber Brie, Arch. f. öffentl. R. IV, 21, bes. Anm. 60.

einer Rücknahme des Sanktionsbeschlusses für dieses Gesetz gleich, und dies ist, wie soeben gezeigt, mit dem Wesen der Sanktion unvereinbar. Der Bundesrat kann sich daher nur beeilen, inzwischen einen neuen Gesetzesvorschlag einzubringen, der die Aufhebung dieses werdenden Gesetzes bezweckt. Aufhebende Kraft erlangt dieser Vorschlag gegenüber dem früheren Gesetz aber erst dann, wenn er selbst verbindlich geworden ist. Man hat zum Teil auf den Sanktionsbeschluß des Bundesrats das Prinzip der Diskontinuität angewandt.[1]) Man verlangte zwar nicht, daß der Bundesrat, für dessen Sitzungen ja das Prinzip der Diskontinuität nicht gilt, während derselben Sitzungsperiode, in der er dem Gesetzesantrage zustimmte, auch die Sanktion erließe. Diese Forderung wäre auch jetzt nicht mehr praktisch, da der Bundesrat in Permanenz tagt. Doch stellte man das Verlangen, daß der Bundesrat den Sanktionsbeschluß noch während der Session des Reichstages fassen sollte, in der letzterer dem Vorschlage zugestimmt habe, mit dem Hinweis auf Art. 13, wonach der Bundesrat allein ohne Reichstag nur zur Vorbereitung der Arbeiten, nicht aber zur Beschlußfassung über Gesetzesanträge berufen werden oder auch versammelt bleiben könne. Art. 13 soll nur mit der Erwähnung der Vorarbeiten einen Fall aufzählen, in dem der Bundesrat allein zusammentreten kann, um Geschäfte zu erledigen, zu denen er der Zustimmung des Reichstages nicht bedarf.[2]) Es gibt außerdem noch andere Fälle dieser Art; zu diesen gehört nun auch der Sanktionsbeschluß des Bundesrats, den derselbe ja ganz allein ohne Mitwirkung des Reichstags vornimmt. Der Hinweis auf Art. 13 ist also hinfällig. Infolge des Fehlens jeder Bestimmung der Reichsverfassung ist es sogar möglich, daß der Bundesrat einen Gesetzesvorschlag sanktioniert, dem der Reichstag seine Zustimmung schon in der vorhergehenden Legislaturperiode gegeben hat. Dies ist bei dem Gesetz, das die Aufhebung des

---

[1]) Meyer, RStR. 586; Hiersemenzel 53; v. Rönne, RStR. II, 51; Schulze, RStR. II, 120; v. Seydel, Komm. 1. Aufl. 120.

[2]) Meyer, RStR. 433; ferner Arndt, Komm. 138; v. Seydel, Komm. 7 und v. Holtzendorffs Jahrbuch Anm. 2 zu S. 21 (293).

§ 2 des Jesuitengesetzes betraf, der Fall gewesen. Denn der Reichstag brachte diesen Gesetzesantrag in der Legislaturperiode von 1898—1903 vor und gab ihm auch während derselben seine Zustimmung, während der Bundesrat das betreffende Gesetz erst in der darauffolgenden Periode sanktionierte. Denn es wurde erst am 8. 3. 1904 verkündet. Natürlich darf der Bundesrat die Sanktion nicht erst nach 10 oder 20 Jahren vornehmen. Dies Verfahren würde gegen das Prinzip von Treu und Glauben verstoßen, das in einer konstitutionellen Verfassung zwischen den einzelnen Organen derselben herrschen muß. Andrerseits haben wir gesehen, daß der Parlamentsgebrauch der Diskontinuität nur Aufnahme in der Geschäftsordnung des Reichstags gefunden hat, also auch nur für dessen Verhandlungen gilt. Die Verfassung kennt keine Diskontinuität; ein gewohnheitsrechtliches Einbürgern derselben ist auch nicht möglich, da wir ja gezeigt haben, daß Gewohnheitsrecht die Verfassung nicht abändern kann.[1])

2. Kapitel.

§ 8.

Die der Sanktion dienende Eingangsformel der Gesetze ist nicht als korrekt anzusehen.

Den äußeren Ausdruck findet der Gesetzesbefehl darin, daß dem Gesetze die Sanktionsformel hinzugefügt wird, und zwar geschieht dies in Deutschland dadurch, daß sie an die Spitze des betr. Gesetzes gestellt wird.[2]) Der Gesetzesbefehl ergreift aber natürlich den ganzen Inhalt des Gesetzes, zu dem er gehört. Die Formel dient aber auch wie dies in konstitutionellen Staaten, zu denen das Deutsche Reich ja gehört, der Fall sein kann, zugleich der Publikation. Im folgenden soll dieselbe nur so weit berücksichtigt werden, als sie mit der Sanktion in Be-

[1]) Arndt, RStR. 183 u. Komm. 139; Jellinek, G. u. V. 350; Laband, RStR. II, 55; v. Seydel, Komm. 2. Aufl. 118; Laband in d. DJZ. IX, 321.

[2]) Laband, RStR. II, 26.

ziehung steht. Da wir gesehen haben, daß der Bundesrat die Sanktion allein zu erlassen hat, so hat folgerichtig der Reichstag nicht der Sanktionsformel zuzustimmen. Wir werden ferner finden, daß der Reichstag auch keinen Anteil an der Publikation hat, aus dem er etwa ein Recht zur Genehmigung der Publikationsformel herleiten könnte.[1]) Denn da die Formel zugleich der Sanktion wie der Publikation dient, so würde der Anteil des Reichstags an nur einer dieser beider Stufen im Werdeprozeß des Gesetzes für die Zustimmung zu derselben genügen. Die Formel müßte also in allen Gesetzesanträgen, über die der Reichstag berät, fehlen. In der Praxis geschieht jedoch das Gegenteil; auch der Reichstag gibt zu derselben seine Zustimmung.[2]) Dies Verfahren ist, als dem Sinne der Verfassung widersprechend, nicht zu billigen. Wenn jedoch dem stereotypen Wortlaut der Formel Zusätze hinzugefügt werden, die materiell Recht schaffen, so kann die Zustimmung des Reichstages nicht entbehrt werden, und es ist soweit den Gegnern der eben ausgesprochenen Forderung beizustimmen.[3])

Der stehende Wortlaut der Eingangsformel der Gesetze lautet nun folgendermaßen[4]): „Wir (Wilhelm II.) von Gottes Gnaden deutscher Kaiser, König von Preußen usw. verordnen im Namen des Deutschen Reichs nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags.“ Dieser Text steht mit dem Erlaß der Sanktion nicht im Einklang.[5]) Einmal ließe die Formel den Schluß zu, daß der Kaiser das Recht der Sanktion besäße, und daß Bundesrat und Reichstag ihm etwa als zwei Kammern zur Seite ständen. Der Kaiser hat aber das Recht der Sanktion nicht, sonst wäre dasselbe im Art. 5, 1, der die

[1]) s. S. 53 ff.

[2]) Laband, RStR. II, 33; auch Arndt, RStR. 184; für Preußen: Fleischmann 75.

[3]) Meyer, Anteil 57; v. Rönne, RStR. II, 16; desgl. Fleischmann f. Preußen 80; Frormann, Arch. f. öffentl. Recht 14, 71, derselbe sieht die Formel nur als Publikationsformel an, während sie in Wirklichkeit doch auch der Sanktion dient, wie wir gesehen haben.

[4]) Abgedruckt z. B. bei Laband, RStR. II, 38.

[5]) Laband, RStR. II, 31; Meyer, RStR. 585; Zorn, RStR. II, 415; auch Seydel, Komm. 172.

gesamte Gesetzgebung regelt, erwähnt, und der Bundesrat ist kein Repräsentantenhaus des deutschen Volkes, sondern die Versammlung der berufenen Vertreter der deutschen Regierungen, während der Reichstag das einzige Haus der deutschen Volksvertretung ist. Aus der Gleichstellung beider Versammlungen ließe sich dann weiter der Schluß ziehen, beide wären gleichmäßig an der Gesetzgebung beteiligt. Der Bundesrat hat aber das Recht der Sanktion, und der Reichstag kann sich nur an der Feststellung des Gesetzestextes beteiligen. Der Wortlaut dieser Eingangsformel ist nicht gesetzlich fixiert, sondern aus der preußischen Verfassung „ohne viel Nachdenken herübergenommen worden".[1]) Sowohl der Bundesrat, der sich dieser Formel bei der Sanktion bedient, als auch der Reichstag, der die Formel ja genehmigen darf, begehen damit eigentlich eine Verfassungswidrigkeit.[2]) Zorn[3]) schlägt statt der gebräuchlichen, aber fehlerhaften Formel folgende andere vor: „Wir (Wilhelm II.) von Gottes Gnaden, deutscher Kaiser, König von Preußen usw. verordnen auf Grund und in Ausführung des nach erfolgter Zustimmung des Reichstags vom Bundesrat im Namen der verbündeten Regierungen gefaßten Sanktionsbeschlusses, was folgt." In dieser Formel kommt die Stellung des Bundesrats deutlich zum Ausdruck; sein Sanktionsbeschluß findet die nötige Würdigung, und auch der Anteil des Reichstages an der Gesetzgebung wird genau präzisiert. Der Kaiser verordnet nicht „nach" erfolgter Zustimmung, sondern „auf Grund und in Ausführung" des Sanktionsbeschlusses. Die Lehre von der Sanktion hat in dieser Weise vor allen Dingen Laband[4]) aufgestellt und ausgeführt. Er hat fast allgemein Anerkennung gefunden.[5])

---

[1]) v. Seydel, Komm. 172; auch Meyer, Anteil 68.

[2]) In bezug auf den Reichstag ist dieser Ansicht: Dyroff, Ann. 1887, 851.

[3]) Zorn, RStR. I, 415.

[4]) Laband, RStR. II, 26 und Laband-Marquardsen 86.

[5]) Meyer, RStR. 581; v. Rönne, RStR. I, 48; Haenel, Stud. II, 52; Anschütz, Enz. 601; Jellinek, Ges. und Verord. 380; Arndt, RStR. 180, Komm. 108; Zorn, RStR. I, 143; Gareis, Allgem. StR. 60; v. Seydel, Komm. 117; Frormann, Arch. f. öffentl. Recht 14, 65, 89.

3. Kapitel.

Die Widerlegung der gegenteiligen Meinungen.

§ 9.

Die Widerlegung derjenigen Meinungen, die das Bestehen der Sanktion leugnen oder dieselbe nicht für notwendig erachten.

Doch ist Laband nicht ganz ohne Gegner geblieben. Dieselben leugnen das Bestehen der Sanktion zum Teil gänzlich oder erkennen sie zwar an, aber teilen das Recht dazu dem Bundesrat und Reichstag zusammen oder aber auch dem Kaiser zu. Das Bestehen der Sanktion im deutschen Staatsrecht leugnen gänzlich: Gierke, Schulze, v. Seydel und Rosenberg.[1]) Diese Behauptung ist eine Folge ihrer Ansicht, die überhaupt den Begriff der Sanktion für das ganze Gebiet des Staatsrechts leugnet oder doch wenigstens für die Entstehung eines Gesetzes nicht für absolut notwendig erachtet. Sie halten zum Teil die Trennung von Feststellung des Gesetzestextes und Erlaß des Gesetzesbefehls für zu formalistisch. Man könne nicht wollen, daß etwas Rechtssatz sei, ohne zugleich bindende Kraft zu besitzen. Den Weg der Gesetzgebung teilt Gierke demnach nur in zwei Abschnitte, in die Bildung und den Ausspruch des gesetzgeberischen Willens. In den konstitutionellen Monarchien teile sich der Träger der Staatsgewalt in die Bildung desselben mit der Volksvertretung. Die Sanktion sei nichts weiter als der letzte abschließende Willensakt zur Bildung des gesetzgeberischen Willens. In bezug auf die Reichsverfassung speziell leugnet Gierke das Bestehen der Sanktion auf Grund des Art. 5, 1, nach dem die Gesetzgebung Bundesrat und Reichstag zusammen zustehe. Ein der Initiative des Bundesrats entsprungener und vom Reichstag angenommener Gesetzesantrag werde dem

[1]) Gierke in Grünhuts Zeitschr. VI, 229; Schulze, RStR. I, 527; v. Seydel in v. Holtzendorffs Jahrb. II, 176 (s. dagegen Komm. 137); Rosenberg, Ann. 1900, 591 u. 598.

Bundesrate daher nicht zur Sanktion, die er ja schon durch seinen ersten Beschluß erteilt habe, sondern nur noch zur Kenntnisnahme vorgelegt. Auf diese Ausführung ist zu erwidern, daß einmal ganz allgemein in wissenschaftlichen Arbeiten und Gesetzesentwürfen Rechtssätze aufgestellt und formuliert werden können, die nicht Gesetzeskraft besitzen. In bezug auf die speziellen Ausführungen Gierkes über die Reichsverfassung ist ferner zu bemerken, daß die Fassung des Art. 5, 1, wie wir gesehen haben, nur scheinbar einen Schluß auf die Gleichberechtigung beider Versammlungen der Gesetzgebung gegenüber zuläßt, daß er aber, wenn man sich genau den Gang der Reichsgesetzgebung vor Augen hält, dem Sanktionsrecht des Bundesrats nicht entgegensteht.[1]) Weiterhin haben wir gesehen, daß Art. 7, 1 ausdrücklich verlangt, daß der Bundesrat einen Beschluß nicht bloß über die dem Reichstage zu machenden und von demselben gemachten Gesetzesvorlagen fasse, sondern auch über die Beschlüsse, die der Reichstag über die Gesetzesanträge faßt, die der Initiative des Bundesrats entsprungen sind.

§ 10.

Die Widerlegung derjenigen Meinungen, die die Sanktion zwar anerkennen, aber sie dem Bundesrat und Reichstag zusammen zuerteilen.

Zu denjenigen Autoren, die das Sanktionsrecht dem Bundesrat und Reichstag geben wollen, gehört Colbow.[2]) Er behauptet zwar, das Bestehen der Sanktion auf Grund des Wortlautes der Verfassung ganz leugnen zu müssen. Er erkennt aber an, daß das Gesetz einen Gesetzesbefehl haben müsse, und läßt das Reich diesen Befehl erteilen. Dies kann aber nur heißen, daß Bundesrat und Reichstag die Sanktion zusammen zu erteilen haben.[3]) Colbow gibt diese Tatsache auch zu und stützt

[1]) s. S. 36.

[2]) Colbow, Arch. f. öffent. Recht V, 73, speziell 97.

[3]) Laband, RStR. II, 30.

seine Behauptung auf die Gewohnheit, nach der auch der Reichstag über die Eingangsformel der Gesetze beschließen darf. Auf diese Gewohnheit stützt auch Meyer die gleiche Behauptung, daß Bundesrat und Reichstag zusammen das Recht der Sanktion gebühre,[1]) nachdem er vorher nachgewiesen hat, daß im allgemeinen der Monarch nicht mehr frei im Erlaß des Gesetzesbefehls sei, wenn die Zustimmung des Landtags seines Landes zum Gesetzestext erforderlich sei.[2]) Diesen eben angeführten Ansichten steht entgegen, daß, wie oben[3]) dargelegt ist, die Zustimmung des Reichstags zur stereotypen Einigungsformel der Gesetze, abgesehen von etwaigen Einschiebungen materiellen Gesetzesinhalts in dieselbe, als inkorrekt zu bezeichnen ist, und daß daraus ein Anteil des Reichstags an der Sanktion nicht hergeleitet werden kann. Ferner haben wir gesehen, daß der Sanktionsbeschluß der freie Willensakt des Trägers der Souveränität im Staate sein muß, das ist im Deutschen Reich der Bundesrat.[4]) Frei kann dieser Akt aber nicht sein, wenn sich die beiden Versammlungen in seinen Erlaß teilen müssen, also eine auf die Zustimmung der anderen angewiesen ist. Also können Bundesrat und Reichstag zusammen den Gesetzesbefehl nicht erlassen.

§ 11.

Die Widerlegung derjenigen Meinungen, die das Bestehen der Sanktion zwar anerkennen, aber sie dem Kaiser zuerteilen.

Endlich wenden wir uns zu den Stimmen, die dem Kaiser die Sanktion zusprechen. Von diesen bilden die Stimmen Bornhaks, Frickers und v. Ruvilles insofern eine Gruppe, als sie die Forderung des kaiserlichen Sanktionsrechts auf die

---

[1]) Meyer, Anteil 57.
[2]) Meyer, Anteil 33.
[3]) s. S. 40.
[4]) s. S. 32ff.

Eingangsformel der Gesetze stützen.[1]) Da die Eingangsformel bis jetzt vom Bundesrat und Reichstag nicht beanstandet worden ist, so glaubt Bornhak aus diesem Umstand schließen zu müssen, daß das in dieser Sanktionsformel ausgesprochene kaiserliche Sanktionsrecht zum Gewohnheitsrecht geworden sei. Wir haben schon gesehen, daß diese Formel nicht korrekt ist.[2]) Sie ist weder in der Verfassung noch durch ein Gesetz fixiert. Sie ist aus den landesrechtlichen Verfassungen, und zwar wahrscheinlich aus der preußischen, herübergenommen worden, wo der König allerdings das Recht der Sanktion besitzt. Es sind daher alle verfassungsrechtlichen Schlußfolgerungen aus dieser Eingangsformel als der Verfassung nicht entsprechend abzulehnen. Auch könne ein Gewohnheitsrecht auf Grund des dauernden Gebrauchs derselben nicht anerkannt werden, da Gewohnheitsrecht sich entgegen der Verfassung nicht bilden kann.[3]) Fricker aber führt auch noch andere Beweise an, nach denen er glaubt, dem Kaiser das Recht der Sanktion erteilen zu müssen. So verweist er auf Art. 5, 1 der Verfassung.[4]) Derselbe bezöge sich ja, wie auch allgemein behauptet wird, nur auf die Feststellung des Gesetzestextes, folglich wäre durch ihn ein Sanktionsrecht des Kaisers nicht ausgeschlossen. Das Wort „ausreichend“ bilde keinen Gegensatz zum Sanktionsrecht des Kaisers. Diese Behauptung muß als richtig anerkannt werden, wenn man sich der Meinung anschließt, die den Art. 5, 1 für unkorrekt erklärt. In dieser Abhandlung ist nun ein Versuch gemacht worden, die Korrektheit dieses Artikels zu beweisen.[5]) Darnach bezieht sich Art. 5, 1 auch auf die Sanktion, die er als einen Mehrheitsbeschluß des Bundesrats richtig bezeichnet. Diese Auslegung aber und der Umstand, daß der Kaiser ausdrücklich in diesem Artikel nicht erwähnt wird, machen jeden Schluß auf ein Sanktionsrecht des Kaisers unmöglich. Weiter führt Fricker folgendes

---

[1]) Bornhak, Arch. f. öffentl. R. VIII, 463; Fricker, Verpfl. 26; v. Ruville 215.

[2]) s. S. 40.

[3]) s. S. 4.

[4]) Fricker, Verpfl. 25 u. 26.

[5]) s. S. 36.

Argument an, um die Beweiskraft des Art. 5, 1 für ein Sanktionsrecht des Bundesrats unter Ausschluß des kaiserlichen zu entkräften.[1]) Reichsverfassung Art. 5 und 17 schlössen sich eng an die Art. 62 und 45 der preuß. Verfassung an. In der letzteren teilt Art. 62 die gesetzgebende Gewalt zwischen dem König und den zwei Kammern. Art. 45 gibt dem König, und zwar nach allgemeiner Ansicht unbestritten das Recht der Sanktion der Gesetze, in deren Erteilung er unbehindert ist. Wie Art. 45 den Art. 62 der preuß. Verfassung ergänze, so ergänze Art. 17 der Reichsverfassung, der die Ausfertigung und Verkündigung eines Reichsgesetzes dem Kaiser zuerteilt, den Art. 5, 1, der die Gesetzgebung regele, Art. 5 gebe also ebenso ein Recht dazu, den Art. 17 im Sinne eines unbeschränkten kaiserlichen Sanktionsrechts auszulegen, wie dies Art. 62 der preuß. Verfassungsurkunde hinsichtlich des Art. 45 für den König von Preußen tue. Obwohl nun die preuß. Verfassung der deutschen zum Vorbild gedient hat, so sind die Verhältnisse in den beiden doch sehr verschieden, da der König in Preußen an der Feststellung des Gesetzestextes beteiligt ist, der Kaiser im Deutschen Reiche aber nicht. Es ist zwar möglich, daß für die Sanktion ein eigenes Organ vorhanden ist, das an der Feststellung des Gesetzestextes nicht beteiligt ist. Eine solche Erscheinung würde aber eine besondere Verfassungsbestimmung erheischen, da sie in den geltenden Staatsrechten nicht gewöhnlich ist. Mangels einer solchen Bestimmung wird angenommen werden müssen, daß nur ein an der Feststellung des Gesetzestextes beteiligtes Organ auch sanktionsberechtigt sein kann. Der deutsche Kaiser kann nicht über den Gesetzestext beschließen, folglich hat er auch keinen Anteil an der Sanktion. Dann hat Fricker in Anlehnung an Haenel behauptet, daß die Worte „und ausreichend“ aus den preuß. Grundzügen vom 10. 6. 1866 herübergenommen sind.[2]) Sie sollten daselbst nur im Gegensatz zum Prinzip der Einstimmigkeit, das bei den Beschlüssen des ehemaligen deutschen Bundestages herrschte, bedeuten, daß in den Grundzügen der Grundsatz der

---

[1]) Fricker, Verpfl. 4.

[2]) Fricker, Verpfl. 6; Haenel, Stud. II, 51.

Mehrheitsbeschlüsse maßgebend sei. Ein Präsidium hätte es dazu in den Grundzügen noch nicht gegeben. Auf diese Behauptung muß erwidert werden, daß die Worte „und ausreichend" sich ohne jede Beziehung zur Präsidialmacht gefunden haben. Von einem Präsidium ist in den Grundzügen allerdings keine Rede. Aber es bestand schon damals 1866 die Absicht, den zu gründenden Bund unter preußische Führung zu stellen. Wenn man diese Umstände erwägt, so kann man annehmen, daß die Worte „und ausreichend" in der Absicht in die preußischen Grundzüge aufgenommen worden seien, um ein Veto der zukünftigen Präsidialmacht auszuschließen.[1]) Weiter behauptet Fricker, Art. 5 der Norddeutschen Bundes-, späteren Reichsverfassung lehne sich an Art. 8 des Zollvereinsvertrages vom 8. 7. 1867 an. In diesem Vertrage „dachte man sicherlich nicht an die Notwendigkeit, ein Veto des Präsidiums auszuschließen, und insbesondere nicht an eine Verkündigungspflicht des Präsidiums; denn eine solche gab es nicht".[2]) Also könne auch Art. 5 der Verfassung nicht die Absicht haben, einen Anteil des Kaisers an der Gesetzesgebung auszuschließen. Die Frage nach der Verkündigungspflicht des Kaisers wird erst im folgenden Abschnitt behandelt werden. In bezug auf das kaiserliche Veto ist folgendes zu sagen. Die Krone Preußen präsidierte nicht nur dem Norddeutschen Bunde, sondern auch dem Zollverein, die Verfassung des Zollvereins zeigte das Bestreben, sich möglichst eng an die des Norddeutschen Bundes anzulehnen. Darum konnte die betreffende Bestimmung des Zollvereinsvertrages über die Gesetzgebung sehr wohl ebenso ein Veto der Präsidialmacht in bezug auf Vereinsgesetze ausschließen wollen, wie es die analoge Bestimmung der norddeutschen Bundesverfassung in bezug auf die Bundesgesetze tat.[3]) Die Beweiskraft des Art. 7, 1, der die Bestimmungen über das Sanktionsrecht des Bundesrates enthält, will Fricker endlich durch die Behauptung entkräften, dieser Artikel hätte noch in der Verfassung des Norddeutschen Bundes gefehlt und sei erst

[1]) Meyer, Anteil 64; ferner Frormann, Arch. f. öffentl. R. 14, 35.
[2]) Fricker, Verpfl. 7.
[3]) Meyer, Anteil 65; Frormann, Arch. f. öffentl. R. 14, 35.

durch die Versailler Verträge aus Art. 37 der letzteren zum Art. 7, 1 der Reichsverfassung geworden.[1]) Art. 37 hätte sich nur auf die Zollgesetzgebung bezogen, also enthielte der fragliche Artikel der Reichsverfassung nur ein Sanktionsrecht des Bundesrats auf dem Gebiete der Zollgesetzgebung. Eine solche Vorschrift gäbe doch zu denken, und da fände es sich, daß Art. 37 der Verfassung des Norddeutschen Bundes anders wie die betreffende Vorschrift des Art. 7, 1 der Reichsverfassung gelautet hätte; nämlich der Bundesrat solle nicht über die Beschlüsse des Reichstages, sondern über die diesem vorzulegenden oder von demselben angenommenen gesetzlichen Anordnungen beschließen. Letztere wären aber nur Gesetzesanträge gewesen, die der Initiative des Reichstages entsprängen, und über diese müsse sich natürlich der Bundesrat schlüssig machen. Darum könne man aus Art. 7, 1 auf kein Sanktionsrecht des Bundesrats schließen. Dem ist zu entgegnen, daß der Art. 7, 1 der Reichsverfassung keine Abänderung derselben durch Verschiebung ihrer Artikel ist. Er dokumentiert vielmehr nur die Verhältnisse, die sich schon im Norddeutschen Bunde als praktisch erwiesen hatten. Daselbst hatte sich aber das Sanktionsrecht des Bundesrats als einer Folge seiner ganzen Stellung in der Verfassung ergeben. Dafür fand man in Art. 7, 1 der deutschen Reichsverfassung nur den nötigen Ausdruck.[2]) Die strikte Fassung des Art. 5, 1 schließt, wie wir schon gesehen haben,[3]) vielmehr jede Sanktionsbefugnis des Kaisers aus, sowohl ein Recht der Sanktion, als ein Veto gegen dieselbe. Beide Rechtsinstitute würden sich dadurch unterscheiden, daß das letztere nur die negative Funktion des ersteren besitzt. Hätte der Kaiser ein Veto, so könnte er wohl die Sanktion eines Reichsgesetzes unwirksam machen, aber nicht ein Reichsgesetz sanktionieren. Beide Möglichkeiten sind aber, wie gesagt, nicht vorhanden. Wäre dies aber der Fall, so müßten im Art. 5, 1 analog dem Art. 24 die Worte „unter Zustimmung des Kaisers“ eingefügt

---

[1]) Fricker, Verpfl. 25.
[2]) Meyer, Anteil 48.
[3]) s. S. 37.

werden. Es ist hier angebracht, sich mit den Vorrechten zu beschäftigen, die Art. 5, 2 Preußen gibt. Dieser Absatz des Artikels ist als ein Beweis des Nichtvorhandenseins eines kaiserlichen Sanktionsrechtes anzusehen. v. Ruville und Bornhak, die ja das Recht der Sanktion dem Kaiser beilegen, haben sich natürlich gegen die Beweiskraft des Art, 5, 2 für ein Nichtvorhandensein dieses Rechtes ausgesprochen. v. Ruville hält den deutschen Kaiser für den Rechtsnachfolger oder früheren Kaiser des Deutschen Reiches römischer Nation.[1]) Wie diese Selbstherrscher waren, so soll es auch der jetzige deutsche Kaiser sein, und da muß er natürlich auch ein gesetzgeberisches Veto haben. Letzteres sei so selbstverständlich, daß das Vetorecht gar nicht in der Verfassung erwähnt zu werden braucht. Darum sei Art. 5, 2, der einen Teil dieses Vetorechts umfaßt, als überflüssig zu betrachten. Es erübrigt sich wohl, auf die Behauptungen v. Ruvilles einzugehen, da sie alle gegebenen Verhältnisse ignorieren. Bornhak sucht die Beweiskraft des Art. 5, 2 auf andere Weise zu entkräften.[2]) Der deutsche Kaiser und der König von Preußen seien zwar verschiedene und getrennte staatsrechtliche Persönlichkeiten. Darum könnten die Vorrechte des Königs von Preußen bei den Abstimmungen im Bundesrat nicht als ein argumentum e contrario gegen ein kaiserliches Vetorecht verwandt werden. Fricker[3]) dagegen, der ja sonst die Ansicht, daß der Bundesrat das Sanktionsrecht besitze, auf das allereifrigste zu erschüttern versucht hat, legt jedoch dem Art. 5, 2 eine nicht unbeträchtliche Beweiskraft für die herrschende Meinung bei. Es ist ja nun nicht zu leugnen, daß Art. 5, 2, der Preußen Vorrechte bei Bundesratsbeschlüssen auf gewissen Gebieten zuweist, ein Veto des Kaisers gegenüber der Sanktion nicht ausschließt.[4]) Juristisch wie politisch wäre sehr wohl ein Veto des Kaisers der Sanktion gegenüber und ein preußisches Einspruchs-

[1]) v. Ruville 213.

[2]) Bornhak, Arch. f. öffentl. R. VIII, 424.

[3]) Fricker, Verpfl. S. 10.

[4]) Auf S. 22 haben wir gezeigt, daß diese fraglichen Vorrechte Preußens bei Bundesratsbeschlüssen über gewisse Gebiete nicht eigentlich als ein Vetorecht dieser Macht zu bezeichnen sind.

recht gegen einen Gesetzesvorschlag des Bundesrats, der sich mit Änderungen der bestehenden Einrichtungen des Heeres und der Marine, der Zölle und der Verbrauchssteuern befaßte, nebeneinander möglich. In ihrer Wirkung wären sich aber beide Rechtsinstitute so gut wie gleich. Wenn das Einspruchsrecht die Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung Preußen schon im Bundesrat gegen daselbst eingebrachte bestimmte Gesetzesvorschläge gibt, so hat sie, wie Meyer treffend bemerkt, gewiß die Absicht gehabt, daß die Differenz zwischen der Präsidialmacht Preußen und den anderen Regierungen besser in den geheimen Bundesratssitzungen erledigt werde und nicht erst bei der Sanktion, wenn das Gesetz schon in die Öffentlichkeit getreten ist.[1])

Es gibt also kein Recht des Kaisers zur Sanktion der Reichsgesetze oder auch nur ein Veto gegen dieselbe. Es ist auch niemals von den deutschen Kaisern das Recht der Sanktion oder das Veto gegen dieselbe in Anspruch genommen worden. Nur bei Kaiser Friedrich ist diese Neigung vorhanden gewesen, und zwar anläßlich des Gesetzes, das die Legislaturperiode von drei auf fünf Jahre verlängerte.[2])[3]) Als ihm jedoch der damalige Reichskanzler das Unrechtmäßige seines Wunsches, die Sanktion des betreffenden Gesetzes versagen zu wollen, nachgewiesen hatte, indem er ihm zeigte, daß er das Recht zur Sanktion überhaupt nicht besäße, pflichtete der Kaiser den Ausführungen des Fürsten bei und erließ dadurch, daß er das Gesetz unterschrieb, den Befehl zu dessen Verkündung. Die maßgebenden Faktoren des Reiches haben vielmehr, immer abgesehen von dieser einen Ausnahme, die Gebundenheit der kaiserlichen Teilnahme an der Gesetzgebung anerkannt.[4]) Die eben erwähnten Vorrechte Preußens im Bundesrat, eine daselbst beantragte Änderung der Verhältnisse auf dem Gebiete des Heeres und der Marine, der Zölle und Verbrauchssteuern jederzeit ablehnen sowie auch Ver-

[1]) Meyer, Anteil 66; ferner Frormann, Arch. f. öffentl. R. XIV, 37; Colbow, Arch. f. öffentl. R. V, 86.

[2]) Fürst v. Bismarck, Gedanken u. Erinnerungen II 306.

[3]) RGBl. 1888, 110.

[4]) Frormanns Arch. f. öffentl. R. XIV, 77.

fassungsänderungen hindern zu können, weil zu deren Annahme 14 Stimmen im Bundesrat erforderlich sind und Preußen allein 17 besitzt, sind nicht als ein kaiserliches Sanktionsrecht anzusehen, wenn sie auch ziemlich dieselbe Wirkung haben. Bei der engen Vereinigung der preußischen Königskrone mit dem deutschen Kaisertum wird ein gewolltes, aber ja nicht ausführbares kaiserliches Veto sich diese preußischen Vorrechte zu nutze machen. Aber es ließe sich doch der sehr seltene, aber immerhin mögliche Fall einer Differenz zwischen den deutschen und preußischen Interessen denken. Preußen hätte z. B. einen Vorteil davon, von seinem Vorrechte, im Bundesrat einen bestimmten Gesetzesvorschlag verhindern zu können, nicht Gebrauch zu machen, während das nun entstehende Gesetz für Deutschland ungünstig wäre, so kann der König von Preußen, wenn ihm die Vorteile Preußens z. B. größer als die Nachteile des Reiches dünken, sich seiner Vorrechte im Bundesrat nicht bedienen, so daß das für das Reich nachteilige Gesetz, wenn es auch der Reichstag angenommen hat, dann vom deutschen Kaiser ausgefertigt werden muß.

III. Abschnitt.

Die Publikation.

I. Kapitel.

§ 12.

Die Ausfertigung und Verkündung ist eine Pflicht des Kaisers.

Von der Sanktion wenden wir uns zur Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze. Die Sanktion schafft ein gültiges Gesetz, die Ausfertigung und Verkündung macht es erst verbindlich. Fricker und Schulze stellen dagegen die Theorie auf, daß ein Gesetz nicht schon mit der Sanktion, sondern erst mit der Verkündung fertig werde.[1]) Fricker beruft sich dabei auf den Art. 106 der preuß. Verfassungsurkunde. Auf Grund dieses Artikels hat der König das freie Verkündungsrecht; er könne dieses auch unterlassen, wenn er wolle. Damit sei die Verkündung keine rechtliche Folge der Sanktion, und ein Gesetz, das nicht verkündet zu werden brauche, sei noch kein Gesetz. Was sich aus Art. 106 der preuß. Verfassung ergäbe, folge auch analog aus Art. 2 der Reichsverfassung. Auf diese Behauptungen ist zu erwidern, daß der König von Preußen materiell am Entstehungsgang des Gesetzes beteiligt ist und das Recht der Sanktion und Verkündung zusammen besitzt.[2]) Die Stellung des deutschen Kaisers ist aber eine andere. Er ist nicht materiell am Gesetzgebungsgange beteiligt. Das Recht der Sanktion besitzt der Bundesrat. „Hier wird es daher

[1]) Fricker, Verpfl. 5 u. 16; Schulze, RStR. I, 526.

von praktischer Bedeutung, daß der Akt der Sanktion ein rechtlich freier, der der Verkündung ein rechtlich gebundener ist.“ [1]) Nicht das sanktionierte Gesetz besitzt die Kraft, seine Verkündung befehlen zu können, sondern an die Tatsache der Sanktion knüpft die Verfassung für das betreffende Reichsorgan die Pflicht, die Ausfertigung und Verkündung vorzunehmen, in der Erkenntnis der Tatsache, daß alle Stadien in der Entstehung eines Gesetzes nach seiner Sanktion nur rechtliche Folgen dieses letzteren Aktes sein können. Nach Art. 17 der Reichsverfassung steht nun die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze dem Kaiser zu. Betrachtet man den Art. 17 für sich allein, so kann man aus dessen Wortlaut ebensogut eine Pflicht wie ein Recht des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündung annehmen. Wenn man jedoch die Grundsätze der Verfassung neben dem Art. 17 in Betracht zieht, kommt man vielmehr zu der Ansicht, daß der Kaiser verpflichtet sei, in der Regel die Ausfertigung und Verkündung vorzunehmen. Denn unsere Untersuchungen haben uns bisher gezeigt, daß der Bundesrat als die Versammlung der Vertreter der verbündeten deutschen Regierungen Träger der Souveränität ist und daß ihm als solchem der Sanktionsbeschluß als freier Willensakt zusteht. Die Ausfertigung und Verkündung sind nur Folgen dieses Hauptaktes. Wenn also dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündung nach Art. 17 „zusteht“, so hat er folglich die Pflicht, die Ausfertigung und Verkündung vorzunehmen. Der Sanktionsbeschluß des Bundesrats enthält darum den Beschluß in sich, das soeben geschaffene Gesetz dem Kaiser zur Ausübung dieser Pflicht zu überweisen.[2]) Daß diese kaiserliche Verkündungspflicht besteht, wird von der Mehrzahl der Autoren angenommen.[3]) Denn wenn eine solche Publikations-

[1]) Laband, RStR. II, 27.

[2]) s. S. 38.

[3]) v. Seydel, Komm. 172; Anschütz, Enz. 601; Thudichum 94; v. Kirchenheim 115; Arndt, RStR. 1883, Komm. 52; Zorn, RStR. I, 416; Laband, RStR. II, 29; Meyer, RStR. 582, Anteil 59; v. Rönne, RStR. II, 49; Schulze, RStR. 218; Hiersemenzel 70; v. Mohl 291; Riedel 108; Frormann, Arch. f. öffentl. R. XIV, 54; Westerkamp 130.

pflicht des Kaisers nicht bestände, so müßte man ein Veto des Kaisers gegen den Erlaß der Sanktion der Gesetze durch den Bundesrat annehmen. Ein solches ist aber, wie wir gesehen haben, auf Grund des Art. 5, 1 ausgeschlossen. Es sind daher die Ansichten von v. Martitz, v. Ruvilles und Dernburgs als unzutreffend zu bezeichnen, die behaupten, daß der Kaiser nur ein Recht zur Verkündung hätte.[1]) Ein solches Recht müßte zu folgenden Zuständen führen. Wenn der Kaiser des öfteren von seinem Verkündungsrecht keinen Gebrauch machte, so gäbe es bald eine Reihe von Reichsgesetzen, die zwar gültig, aber nicht verbindlich wären, da sie wohl sanktioniert aber nicht ausgefertigt und verkündet wären. Mangels jeder Vorschrift in der Verfassung müßte man annehmen, daß der Kaiser später beliebig die Verkündung nachholen könnte. Auch eine Zeitgrenze, in der die Verkündung zu erfolgen hat, stellt die Verfassung nicht auf, wenn auch den Kaiser in Wirklichkeit die Verantwortung, die er allgemein der Verfassung gegenüber hat, von einer ungebührlichen Verzögerung abhalten wird. Die Folge der eben geschilderten Zustände wäre nun die, daß solche gültigen Gesetze von dem betreffenden Kaiser, ja sogar erst von seinen Nachfolgern plötzlich publiziert werden könnten, wenn sie sie jetzt für zweckmäßig halten. Das wären Zustände, die auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung zur Unsicherheit und Verwirrung führen müßten, und die ein neues Argument dafür bilden, daß es ein kaiserliches Verkündungsrecht nicht geben kann. Eine Strafbestimmung für den Kaiser für den Fall, daß er der Pflicht der Ausfertigung und Verkündung nicht nachkommt, gibt es allerdings nicht. Er kann einen Zwang zur Ausfertigung und Verkündung nur in dem sittlichen Gebot sehen, das von ihm verlangt, alle Vorschriften der Verfassung genau innezuhalten. Es ist daher Hiersemenzel[2]) beizupflichten, der verlangt, daß es im ersten Satze des Art. 17 eigentlich heißen müsse, daß die Ausfertigung und Verkündung

---

[1]) v. Martitz, Betrachtungen 53; v. Ruville 218; Dernburg, Pand. I, 54.

[2]) Hiersemenzel I, 70.

der Reichsgesetze dem Kaiser nicht nur zustehe, sondern auch obliege, weil diese Fassung mehr den wirklichen Verhältnissen entsprechen würde. Der Forderung der Diskontinuität ist die Ausfertigung und Verkündung nicht unterworfen, denn wir haben gesehen, daß die Sanktion dieser Forderung nicht unterworfen war.[1]) Die Ausfertigung und Verkündung ist aber nur eine Folge derselben. Wenn also das Haupterfordernis nicht mehr der Forderung der Diskontinuität untersteht, so kann dies natürlich bei dessen Folgen auch nicht der Fall sein. Von der Pflicht des Kaisers, die vom Bundesrat sanktionierten Gesetze in der Regel ausfertigen zu müssen, gibt es nur eine Ausnahme.[2]) Der Kaiser braucht nämlich die sanktionierten Gesetze nicht auszufertigen, wenn diese irgendwie die Vorschriften der Verfassung verletzen. Dann kann sich der Kaiser weigern, die Ausfertigung vorzunehmen, denn die Veröffentlichung der Gesetze geschieht im Namen des Reiches, ihm gegenüber trägt der Kaiser die Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in gleicher Weise, wie dies bei den Gesetzesvorschlägen des Bundesrats der Fall ist, die in seinem Namen an den Reichstag gehen. Nimmt man ein solches Prüfungsrecht nicht an, so mutet man dem Kaiser zu, Gesetze auszufertigen und verkünden zu müssen, die er für verfassungswidrig hält. Das

[1]) s. S. 39.

[2]) Laband, RStR. II, 38 u. Laband, Marquardsen 89; Zorn, RStR. I, 416; Schulze, RStR. I, 528 u. II, 119. Gierke in Grünhuts Zeitschr. VI, 230; v. Mohl 291; Jellinek 324; Haenel, Stud. II, 51; Frormann, Arch. f. öffentl. R. XIV, 65. — Eine Reihe von Schriftstellern haben diese Prüfungspflicht mit Stillschweigen übergangen; es leugnen dieselbe v. Seydel, Komm. 134, weil er eine solche mit dem Wesen der Sanktion für unvereinbar erklärt; Meyer 585, weil er sie der noch zu behandelnden Promulgation angehörig betrachtet, deren Existenz er bestreitet. Fleischmann, 71, verlangt, daß die Ausfertigung infolge des damit verbundenen Prüfungsrechts des ausfertigenden Organs der Sanktion vorangehe, weil sie sonst beim Folgen auf dieselbe diese, die doch ein freier Willensakt sein soll, beschränke. Demgegenüber dürfte zu sagen sein, daß der Bundesrat durch gewissenhafte Beobachtung der Verfassungsvorschriften bei Erlaß der Sanktion stets die Gewißheit erlangen kann, daß durch das kaiserliche Prüfungsrecht die Sanktion und ihre Folgen nicht mehr aufgehalten werden können.

kann nicht der Fall sein. Der Kaiser kann also alle Vorschriften der Verfassung prüfen, die für den Werdegang eines Gesetzes in Betracht kommen, dagegen nicht die Interna beider Versammlungen, da die Regelung ihres Geschäftsganges und die Befolgung ihrer Regeln ihre eigene Sache ist, wobei sie sich jedoch im Rahmen der Verfassung bewegen müssen. Der Kaiser hat also die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu prüfen, dabei zu untersuchen, ob die etwa zu beobachtenden Ausnahmevorschriften beim Sanktionsbeschluß im Bundesrat befolgt sind, ob der Bundesrat verfassungsmäßig nach Art. 6 zusammengesetzt ist, ob nicht vertretene und nicht instruierte Stimmen auch nicht mitgezählt worden sind, endlich ob für den Reichstag die Forderungen der Art. 22 u. 28 erfüllt worden sind. Nicht zu prüfen hat er aber die Legitimation der Mitglieder beider Versammlungen. Das kaiserliche Prüfungsrecht erstreckt sich auch auf die Vorfrage, ob der Bundesrat das Vorhandensein der Ausnahmen vom gewöhnlichen Abstimmungsmodus beim Sanktionsbeschluß zu Recht bejaht oder verneint hat. Hier endet m. E. das Prüfungsrecht des Kaisers. Ist der betreffende Gesetzesantrag nun der Initiative des Bundesrats entsprungen gewesen und daselbst angenommen worden, so ist er schon im Namen des Kaisers an den Reichstag gelangt und vorher von diesem in gleicher Weise, wie die auszufertigenden Gesetze zu prüfen sind, von ihm zu prüfen gewesen. Hier hat also die zweite Befugnis des Kaisers, ein Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen, vor der ersten Prüfungsbefugnis gegenüber den Gesetzesvorschlägen, die im Namen des Kaisers von dem Bundesrat an den Reichstag gelangen, Halt zu machen. Denn die zweite Befugnis ist der ersten gleichwertig und kann nicht die Fähigkeit besitzen, den schon geprüften Gesetzesvorschlag noch einmal prüfen zu können. Mit Recht bemerkt Laband,[1]) daß zu der Ausfertigung, d. h. der Unterzeichnung der Gesetzesurkunde durch den Kaiser, nach dem Wortlaut des Art. 17 auch noch die Übergabe von diesem an den Reichskanzler hinzukommen müßte. Die Übergabe ist

[1]) Laband, RStR. II 18.

aber ein interner Vorgang, der sich nicht in der Öffentlichkeit abspielt, so daß er nur schwer kontrolliert werden könnte. In gleicher Weise wie der Kaiser übernimmt der Reichskanzler, dessen Gegenzeichnung für Verfügungen, die der Kaiser im Namen des Reichs erläßt, erforderlich ist, bei Gegenzeichnung der Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes nur die Verantwortlichkeit für die formelle Verfassungsmäßigkeit eines sanktionierten Gesetzes. Auf Grund des Wortlauts des Art. 17, der verlangt, daß der Reichskanzler die Gesetze gegenzeichne, hat man jedoch diese Pflicht des Reichskanzlers bezweifelt. Dieser spricht nur von „Anordnungen und Verfügungen des Kaisers". In diesen Ausdrücken seien begrifflich doch die Reichsgesetze nicht enthalten. Darauf ist zu entgegnen, daß nach allgemeiner herrschender Ansicht hier unter Anordnungen und Verfügungen alle Willensakte des Kaisers zu rechnen sind, „die als Willensakte der Reichsgewalt zu betrachten sind",[1]) also auch die Reichsgesetze. Der Art. 17 verpflichtet daher den Reichskanzler unzweifelhaft auch zur Gegenzeichnung der Reichsgesetze. Auch die Eingangsformel, die im Deutschen Reich ebenso der Sanktion wie der Verkündung dient,[2]) muß unverändert mit ausgefertigt werden. Hiervon gibt es jedoch eine Ausnahme, nämlich dann, wenn nach der Sanktion und vor der Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes ein Thronwechsel erfolgt oder die Einsetzung einer Regentschaft erforderlich wird.[3]) Der gestorbene oder für regierungsunfähig erklärte Kaiser kann ein Gesetz nicht mehr verkünden. Die Verpflichtung, ein Gesetz zu verkünden, hat aber in der Verfassung keine zeitliche Grenze, auch nicht in dem oben erwähnten Falle. Folglich muß der Nachfolger des Kaisers oder der Regent ein noch in der Regierung seines Vorgängers sanktioniertes Gesetz ausfertigen und verkünden. Dies kann aber nach der Verfassung nur im Namen des jedesmal regierenden Kaisers geschehen; folglich muß die Eingangsformel bei der Nachfolge in der Regierung wie bei

[1]) Hensel, Annalen 1882 S. 9; ferner Frormann, Arch. f. öffentl. R. XIV, 67; Schulze, RStR. II, 93.

[2]) Laband, RStR. II, 26.

[3]) Meyer, Anteil 71.

eingetretener Regentschaft in entsprechender Weise geändert werden.

II. Kapitel.

§ 13.

Ein besonderes Institut der Ausfertigung gibt es in der Verfassung nicht.

Laband teilt das Stadium der Ausfertigung und Verkündung im Entstehungsprozeß des Gesetzes noch wieder in zwei Abschnitte, nämlich in die Promulgation und die Publikation. Nehmen wir nun das Resultat der historischen Untersuchungen, die Laband unternimmt, um den Begriff der Promulgation herzuleiten, als gegeben an, so finden wir, daß die Promulgation die formelle Konstatierung darüber sein soll, daß ein Gesetz reichsverfassungsmäßig zustandegekommen sei.[1]) Diese Konstatierung soll die solemnis editio des Gesetzes sein. Wenn dann die Promulgation vollzogen und vom Reichskanzler gegengezeichnet sei, so sei, wie Laband weiter lehrt, als letztes Erfordernis die Verkündung des Gesetzes nötig, die auch dem Kaiser auf Grund von Art. 17 zusteht. Doch nicht die ganze Verkündung gemäß Art. 2 habe der Kaiser vorzunehmen, sondern nur den Verkündungsbefehl zu erlassen. Derselbe sei an den Reichskanzler gerichtet und auch von diesem gegenzuzeichnen. Dieser Befehl stehe mit der Ausfertigung in so untrennbarem Zusammenhange, daß beide tatsächlich zusammenfallen, denn ohne Ausfertigung könne ein Gesetz vom Kaiser verfassungsmäßig nicht verkündet werden, und andererseits müsse der Kaiser nach Art. 17 ein Gesetz, das er ausgefertigt habe, auch verkünden. Der Verkündungsbefehl brauche nicht ausdrücklich erteilt zu werden, sondern könne in der Ausfertigung stillschweigend mit enthalten sein; die eigentliche Verkündung, d. h. die Bekanntmachung im Reichsgesetzblatt sei dann nur die Ausführung des Verkündungsbefehls durch den Reichskanzler. Labands Promul-

[1]) Laband, RStR. II, 39 u. 45 und Laband, Marquardsen 88.

gationslehre hat vielfach Anhänger gefunden.[1]) Im folgenden wollen wir nun darlegen, ob der Begriff der Promulgation, den wir soeben gekennzeichnet haben, in der Reichsverfassung vorhanden ist oder nicht. Schon das Wort „Promulgation" kann zu Mißverständnissen führen. Liebenow hat in dankenswerter Weise eine Zusammenstellung der verschiedenen Bedeutungen dieses Wortes unternommen.[2]) Danach besitzt dieser Ausdruck im Staatsrecht folgende Bedeutungen:

1. Publikation,
2. Publikationsbefehl,
3. Sanktion (?),
4. Gesetzesvorschlag,
5. Art und Weise der Verbreitung im Volke,
   und endlich
6. Zustandebringung des Gesetzes in verfassungsmäßiger Form.

Selbst Laband gibt zu, daß das Wort „Promulgation" zu Mißverständnissen führen kann, so daß er diesen Ausdruck in der 2. Aufl. seines staatsrechtlichen Werkes nicht mehr angewandt hat, sondern den Ausdruck „Ausfertigung" gemäß dem Wortlaut der Verfassung gebraucht.[3]) Im folgenden soll das gleiche Verfahren beobachtet werden. Diese Ausfertigung, die Laband als eigenes selbständiges Erfordernis für ein Reichsgesetz ansieht, spielt sich nun folgendermaßen ab: Nach der Sanktionierung durch den Bundesrat gelangt das nunmehr perfekt gewordene Gesetz an den Kaiser, da der Sanktionsbeschluß des Bundesrats den Beschluß in sich enthält, das betreffende Gesetz dem Kaiser zur weiteren geschäftlichen Behandlung, d. h. zur Ausfertigung und Verkündung zu überweisen. Ist dies geschehen, so erfolgt die Ausfertigung dadurch, daß der Kaiser das betreffende Schriftstück, das das vom Bundesrat sanktionierte Gesetz enthält, eigenhändig unterzeichnet, wobei er vielleicht von seinem Recht Gebrauch macht,

---

[1]) Zorn, StR. I, 416; Jellinek, Gesetz und Verordnung 324; Meyer 297; Anschütz, Enz. 600; Frormann, Arch. f. öffentl. R. XIV, 55; Gareis 175; Haenel, Stud. 259.

[2]) Liebenow 61.

[3]) Laband, Arch. f. öffentl. R. XVII, 443.

dasselbe auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen. Dieses vom Kaiser eigenhändig unterzeichnete Schriftstück muß nach Art. 17 vom Reichskanzler gegengezeichnet werden. Diese eben erwähnten Vorgänge vollziehen sich als Interna im Kabinett des Kaisers und im Bureau des Reichskanzlers. In die Öffentlichkeit braucht von ihnen nichts zu dringen; denn die Verfassung steht der Geheimhaltung nicht entgegen, da ihre Vorschriften diesen Punkt mit Stillschweigen übergehen, was eher für die Geheimhaltung spricht als gegen dieselbe. Dieses eben geschilderte Verfahren soll also die solemnis editio des Gesetzes sein, die feierliche Handlung, in der genau festgestellt wird, daß das Gesetz den Anforderungen der Reichsverfassung entspricht. Es leuchtet ein, daß das nicht der Fall sein kann. Es haben sich darum auch eine Reihe von Schriftstellern gegen die Ausfertigung als eigenes Erfordernis eines Reichsgesetzes ausgesprochen.[1]) Denn nehme man eine solche an, so müßte in der Verfassung eine Bestimmung vorhanden sein, die dem Kaiser ausdrücklich die Pflicht auferlegt, die Prüfung der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin vorzunehmen; denn ohne eine solche ist das Wesen der Ausfertigung nicht denkbar. Davon ist aber keine Rede. Wir haben vielmehr nur gefunden, daß sich einzig und allein aus der Pflicht des Kaisers, auf Grund der Vorschriften der Verfassung die Gesetze publizieren zu müssen, ein Recht für den Kaiser ergeben muß, die betreffenden Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen, wenn anders man ihm nicht zumuten will, kritiklos die Verantwortung für jedes Gesetz übernehmen zu müssen. Von diesem Recht Gebrauch zu machen, kann aber niemand den Kaiser zwingen. Ferner müßte doch wohl die Verfassung verlangen, daß die Ausfertigung in einer ihrer Wichtigkeit entsprechenden feierlichen und öffentlichen Sitzung zu erfolgen habe, etwa durch Vorlesung des auszufertigenden Gesetzes vor den höheren Reichsbeamten und in Gegenwart der Mitglieder des Bundesrats und des Reichstags. Ein solches Verfahren wäre eine wirkliche solemnis editio des

[1]) Brie, Arch. f. öffentl. R. IV, 55; Meyer, Annalen 1878, 374; Liebenow 107; Gierke in Grünhuts Zeitschr. VI, 230; Binding, Krit. VSchr. XXI, 550; auch Dyroff, Annalen 1889, 855.

Gesetzes. Doch über eine solche oder ähnliche schweigt die Verfassung gänzlich. Wir sehen daraus, wie v. Seydel mit Recht behauptet, daß die Urheber der Reichsverfassung speziell des Art. 17 nicht beabsichtigten, ein Rechtsinstitut wie die Ausfertigung in die deutsche Reichsverfassung einzuführen.[1]) Denn sie werden wohl kaum etwas von ihr gewußt haben. Labands Versuch, die Ausfertigung in den Gang der Reichsgesetzgebung einzuführen, entspricht wohl dem Wortlaut des Art. 27, der die Worte „Ausfertigung und Verkündung" nebeneinander gebraucht; dieser Artikel ist aber nicht ganz korrekt, ein Fall, der uns schon öfters begegnet ist.[2]) Es ist daher nicht die Verkündung ein unselbständiger Bestandteil der Ausfertigung,[3]) sondern gerade umgekehrt die Ausfertigung ein „integrierender Bestandteil"[4]) des selbständigen Willensaktes der Verkündung. Dadurch, daß der Kaiser die Gesetzesurkunde ausfertigt, d. h. eigenhändig unterschreibt, erteilt er den Verkündungsbefehl an den Reichskanzler. Für diesen Befehl und dessen Ausführung übernimmt der letztere durch Gegenzeichnung die Verantwortung. Daß es recht und billig ist, den Kaiser bei dieser Ausfertigung ein Recht zur Prüfung des verfassungsmäßigen Zustandekommens eines Gesetzes zuzuerkennen, haben wir mehrfach betont und auch gezeigt, daß dieses Recht keine Prüfungspflicht ist.

III. Kapitel.

§ 14.

Die Ausführung des kaiserlichen Verkündungsbefehls steht dem Reichskanzler zu.

Von der kaiserlichen Ausfertigung wenden wir uns nun zur Ausführung des Verkündungsbefehls, welcher durch diese erteilt wird. Diese Ausführung steht dem Reichskanzler, wie schon erwähnt, zu.

---

[1]) v. Seydel, Komm. 174.
[2]) Meyer, Annalen 1878, 374.
[3]) Zorn, RStR. I, 418; Schulze, RStR. I, 527.
[4]) Gierke in Grünhuts Zeitschr. VI, 230.

Derselbe hat die ausgefertigten Reichsgesetze zu veröffentlichen, und zwar nach Art. 2 nur durch das Reichsgesetzblatt. Er ist also der Herausgeber des Reichsgesetzblattes, der die Verantwortlichkeit für die Authentizität desselben übernimmt.[1]) Er muß darum im Reichsgesetzblatt alle Reichsgesetze, die je ausgefertigt worden sind, vollständig abdrucken lassen; ihr Datum ist das der Ausfertigung durch den Kaiser. Eine tadelnswerte Sparsamkeit wird dadurch geübt, daß im Reichsgesetzblatt bisweilen nur auf den Abdruck von Landesgesetzen, die zu Reichsgesetzen erhoben worden sind, in den betreffenden Gesetzblättern der Einzelstaaten hingewiesen wird. Zwar ist ein solches Verfahren nicht direkt als verfassungswidrig zu bezeichnen, da ja der Verkündungsbefehl, der dem fraglichen Landesgesetz Geltung von Reichs wegen verschafft, im Reichsgesetzblatt erscheint.[2]) Der Forderung der Authentizität widerspricht aber ein solches Verfahren, da durch dasselbe das Reichsgesetzblatt lückenhaft wird und durch Nachschlagen in den betreffenden Landesgesetzblättern vervollständigt werden muß. Der Abdruck von Reichsgesetzen in letzteren steht dem Abdruck von Reichsgesetzen in Zeitungen und wissenschaftlichen Werken gleich und ist staatsrechtlich irrelevant.[3]) Es ist daher der Abdruck von Gesetzen im Reichsgesetzblatt nicht, wie v. Seydel behauptet, eine Formvereinfachung[4]) gegenüber der Verkündigung in einzelnen Landesgesetzblättern. Denn das Reich hat seine eigene Gesetzgebung, wie wir gesehen haben, und dieselbe ist nicht die Gesamtausübung der Gesetzgebungen aller Einzelstaaten, wie v. Seydel dies behauptet. Von der Verkündung eines Gesetzes ist die amtliche Feststellung der Texte älterer Gesetze zu unterscheiden, die durch eine Novelle verändert werden. Mehrmals ist der Reichskanzler ermächtigt worden, den neuen Text, der sich auf Grund der Novelle in Verbindung mit dem alten Gesetz ergibt, im

[1]) Laband, RStR. II, 50.

[2]) Laband, RStR. II, 50; Arndt, RStR. 47; gegenteiliger Ansicht Zorn, RStR. I, 419.

[3]) Laband, RStR. II, 49; Thudichum 93; Koller 97.

[4]) v. Seydel 44.

Reichsgesetzblatt bekannt zu machen.[1]) Eine solche Publikation unterscheidet sich von einer, die durch Privatpersonen erfolgt, nur dadurch, daß sie unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erlassen worden ist. Eine verfassungsrechtliche Wirkung besitzt sie nicht. Es ist vielmehr richtiger, daß die Novelle in ihrer ursprünglichen Gesetzesgestalt publiziert wird. Denn nur in dieser Form hat sie rechtliche Wirkung. Wenn aber in der Novelle ausdrücklich verfügt worden ist, daß der durch sie veränderte Text des alten Gesetzes auch noch im Reichsgesetzblatt bekannt gemacht werden soll, so hat dies alsdann zu geschehen. Doch darf dabei eben nicht die vorhergehende Publizierung des Gesetzestextes der Novelle vergessen werden.

Nicht selten kommt es vor, daß die Gesetze falsch publiziert werden. Für diesen Fall muß die Regel gelten, daß derjenige den Fehler zu verbessern hat, der ihn gemacht hat.[2]) Danach muß also der Reichskanzler Druckfehler, die sich bei der Publikation eingeschlichen haben, berichtigen. Hier liegt kein Versehen eines der an der Gesetzgebung beteiligten Organe, sondern der Hilfskräfte vor, deren sich der Reichskanzler zur Ausführung des Verkündigungsbefehls bedient. Für deren Tätigkeit ist er verantwortlich. Denn es ist seine Pflicht, darüber zu wachen, daß ein im Reichsgesetzblatt erscheinendes Gesetz dem Wortlaut nach mit demjenigen identisch ist, das der Kaiser ausgefertigt hat. Darum kann der Reichskanzler eine dahinlautende Berichtigung ins Reichsgesetzblatt aufnehmen. Entsteht der Irrtum schon bei der Ausfertigung, so muß die Berichtigungsurkunde, die im Reichsgesetzblatt erscheint, eine Anordnung des Kaisers sein, die vom Reichskanzler gegengezeichnet ist. Denn hier liegt kein Druckfehler vor, den der Reichskanzler zu vertreten hat, sondern eine fehlerhafte Ausfertigung. Die Ausfertigung ist aber eine Funktion des Kaisers, die der Reichs-

[1]) z. B. Nov. z. StGL. vom 26. 2. 1876 Art. 5 im RGBl. 38; Nov. zur GewO. vom 1. 7. 1883 Art. 16 im RGBl. 76; Gesetz betr. die Ermächtigung des Reichskanzlers zur Bekanntmachung der Texte verschiedener Reichsgesetze v. 17. 11. 1898 im RGBl. 342.

[2]) Meyer, RStR. 568; außerdem Arndt, RStR. 185 und Laband, RStR. II, 53.

kanzler nicht ausüben kann. Also muß der Kaiser die Berichtigung erlassen. Wenn der Fehler beim Sanktionsbeschluß des Bundesrats entstanden ist, so hat die Berichtigung außer der Ausführung des Kaisers und Gegenzeichnung des Reichskanzlers noch dem Beschluß des Bundesrats zu unterliegen. Am häufigsten stellen sich endlich Fehler bei der Beschlußfassung des Reichstages ein dadurch, daß bereits Druckfehler in dem Gesetzesvorschlage vorhanden sind, der den Reichstagsmitgliedern unterbreitet wird, oder dadurch, daß die beschlossenen Abänderungen nicht richtig in den Gesetzesvorschlag aufgenommen werden. Aus dem schon Gesagten erhellt, daß in diesem Falle auch der Reichstag über die Bestimmung abstimmen muß. Hat er ihr zugestimmt, so hat der Bundesrat die Berichtigung zu sanktionieren, der Kaiser sie auszufertigen und der Reichskanzler sie gegenzuzeichnen und im Reichgesetzblatt zu publizieren. Fehler, die bei der Einbringung eines Gesetzesvorschlages, den der Bundesrat angenommen hat, beim Reichstag enstehen, sind im Namen des Kaisers zu verbessern, da der betreffende Vorschlag in seinem Namen eingebracht wird, worauf der verbesserte Vorschlag noch den weiteren Weg der Gesetzgebung zurückzulegen hat. Denn da der Kaiser kein materielles Initiativrecht besitzt, so hat er auch nur darauf zu achten, daß die Gesetzesvorschläge des Bundesrats, wenn sie sich sonst im Rahmen der Verfassung bewegen, unverändert an den Reichstag gelangen. Mag dies eben geschilderte Berichtigungsverfahren schwerfällig und unbequem sein, so rechtfertigt es diese Tatsache doch nicht, alle Berichtigungen bloß durch den Reichskanzler vornehmen zu lassen, mit der Begründung, daß er ja überhaupt für die Authentizität des Reichsgesetzblattes im allgemeinen verpflichtet sei. Denn diese Pflicht des Reichskanzlers macht nicht die Forderung hinfällig, daß die einzelnen Stücke des Reichsgesetzblattes ihre verfassungsmäßig vorgeschriebene Form besitzen sollen.

IV. Kapitel.

§ 15.

Der Beginn der Verbindlichkeit der Reichsgesetze.

Die Verbindlichkeit der Reichsgesetze innerhalb des Reichsgebiets beginnt, wenn nichts Besonderes bestimmt ist, nach Reichsverfassung Art. 2 14 Tage nach Herausgabe des betreffenden Reichsgesetzblatts in Berlin. Besondere Bestimmungen über einen andern als den gewöhnlichen Anfang der Reichsgesetze sind nun öfters erlassen worden. Eine solche Ausnahmebestimmung ist z. B. der Art. 3 des Gesetzes betr. die Änderung der Zivilprozeßordnung vom 5. 6. 1905. Er bestimmt, daß das betreffende Gesetz gleich mit dem Tage seiner Ausgabe, dem 9. Juni in Kraft treten sollte. Umgekehrt bestimmt z. B. Art. 1 EG. z. BGB. einen viel späteren Zeitpunkt für das Inkrafttreten einer Reihe von Gesetzen. Vorschriften über die Gültigkeit von Reichsgesetzen im Auslande sind der § 30 des Reichsgesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. 4. 1900 und der auf diesen Paragraph verweisende § 3 des Schutzgebietsgesetzes vom 25. 7. 1900. Nach diesen Paragraphen treten in den Konsulargerichtsbezirken und Schutzgebieten, die in Europa, Ägypten oder an den asiatischen Küsten des Schwarzen oder Mittelländischen Meeres liegen, Gesetze nach Ablauf von 2 Monaten, in allen andern Weltteilen nach Ablauf von 4 Monaten seit dem Tage der Herausgabe des betreffenden Reichsgesetzblatts in Berlin in Kraft, falls nicht etwa noch besondere Bestimmungen vorhanden sein sollten. Diese Vorschriften interessieren hier deshalb, weil in diesen Gebieten nicht nur für sie geschaffene Spezialgesetze, sondern auch nach Maßgabe des § 19 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes die Reichsgesetze Gültigkeit haben. Wenn sonst Reichsgesetze im Auslande Verbindlichkeit erlangen, ist streitig. Es ist derjenigen Ansicht beizupflichten, die es bei der 14 tägigen Frist bewenden lassen will, die die Verfassung stellt.[1]) Denn Art. 2 läßt ja einer diesbezüglichen Ausnahme Raum, wenn dieselbe

[1]) Arndt, RStR. 177; v. Seydel, Komm. 46.

etwa nötig sein sollte. Diesen Umstand hat wohl Laband übersehen, wenn er fordert, daß zu der erwähnten 14 tägigen Frist noch die Zeit gerechnet werden soll, die das fragliche Reichsgesetzblatt braucht, um in das betreffende Auslandsgebiet zu gelangen.

§ 16.

Schluß.

Ein Rückblick auf die Untersuchungen dieser Arbeit ergibt folgendes: Für ein Reichsgesetz ist zuerst die Feststellung des Gesetzestextes erforderlich. Diese erfolgt durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und des Reichstags, solange dieselben als verfassungsrechtliche Körper tagen. Beide Versammlungen besitzen zur Ausübung dieser Funktion das Recht der Initiative, und zwar der Reichstag ganz unbeschränkt, während der formelle Teil der Initiative des Bundesrats dem Reichstag gegenüber dem Kaiser zusteht. Auch gibt es von der allgemeinen Geltung des Prinzips der einfachen absoluten Majorität für die Beschlüsse beider Versammlungen im Bundesrat einige bestimmte Ausnahmen. Das zweite Erfordernis für ein Reichsgesetz ist dann die Sanktion, als der Hauptakt in der Entstehung des Gesetzes, der dessen Existenz erst schafft. Durch die Sanktion entsteht ein gültiges Gesetz. Sie erfolgt durch einen Beschluß des Bundesrats, für den in der Regel die einfache absolute Mehrheit genügt, abgesehen von einigen bestimmten Ausnahmen, die den Ausnahmen gleichen, die für einen Mehrheitsbeschluß des Bundesrats über einen Gesetzesvorschlag gegeben sind. Drittens endlich ist die Ausfertigung und Verkündung des Reichsgesetzes erforderlich. Durch sie wird das gültige Reichsgesetz verbindlich. Sie ist eine rechtliche Folge der Sanktion. Sie erfolgt durch den Kaiser, der durch Ausfertigung des Gesetzes den Verkündungsbefehl erteilt, und durch den Reichskanzler, der diesen Befehl durch Veröffentlichung des

Gesetzes im Reichstagsblatt zu erfüllen hat. Die Ausfertigung allein als drittes eigenes Erfordernis und die Verkündung dann als viertes Erfordernis eines gültigen und verbindlichen Reichsgesetzes anzusehen, entspricht nicht dem Sinne und den Absichten der deutschen Reichsverfassung. Die Ausfertigung ist nichts weiter als der Anfang der Verkündung. Dadurch, daß der Kaiser das Gesetz ausfertigt, d. h. unterschreibt, erläßt er den Verkündungsbefehl.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Ich, Karl Gustav Freiherr von Wrangel, bin am 19. Dezember 1880 zu Kassel geboren, als Sohn des damaligen Rittmeisters im Husarenregiment Landgraf Friedrich II. von Hessen-Homburg (2. Kurhessisches) Nr. 14 und dessen Ehefrau, Freifrau Hanka von Wrangel, geb. Freiin von Houwald. Ich bin evangelischer Konfession und preußischer Staatsbürger. Ich besuchte das Gymnasium der Königlichen Ritterakademie zu Liegnitz, und erhielt daselbst Michaelis 1902 das Zeugnis der Reife zur Universität. Ich studierte Rechts- und Staatswissenschaften, und zwar je ein Semester in Leipzig, Freiburg, Berlin und vier Semester in Breslau. Daselbst bestand ich am 13. Dezember 1906 die erste juristische Prüfung mit dem Prädikat: gut. Ich hörte während meines Studiums die Professoren Sohm, Stintzing, Degenkolb, Hölder, Rosin, Rümelin, Fuchs, von Martitz, Kohler, Wolff, Schollmeyer, Dahn, Engelmann, Gretener, Leonhard, Wolf, Fischer, Kleineidam, Brie, Heilborn, Klingmüller.

Ich nehme hier Gelegenheit, Herrn Geheimrat Professor Dr. Brie meinen Dank für die mir bei Abfassung dieser Dissertation gewährten Anregungen auszusprechen.